Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Negotiating Labour Market Development Agreements

Herman Bakvis et Peter Aucoin

March 2000

Canada

Research
No. 22

Negotiating Labour Market Development Agreements

Herman Bakvis and Peter Aucoin

March 2000

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CENTRE CANADIEN DE GESTION

For information or copies, please contact the
Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 995-0286

100-07496/

The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

Canadian Cataloguing in Publication Data

Bakvis, Herman, 1948-

Negotiating Labour Market Development Agreements

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Négociation d'accords de développement du marché du travail.
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-64896-X
Cat. no. SC94-73/2000

1. Manpower policy -- Canada.
2. Federal-provincial relations -- Canada.
I. Aucoin, Peter, 1943- .
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Canada. Human Resources Development Canada.
IV. Title.
V. Title: Négociation d'accords de développement du marché du travail.

HD6535.B35 2000 331.12'42'0971 C00-980168-5E

A Word from CCMD

This research paper is the result of a collaborative project between Human Resources and Development Canada and the Canadian Centre for Management Development. It was aimed at capturing and sharing the public management lessons learned from the important intergovernmental negotiation of Labour Market Development Agreements (LMDAs) with the provinces and territories.

The successful negotiation of agreements with eleven of twelve provinces and territories in a field of shared jurisdiction is a significant development. While each LMDA has some unique features, the authors identified two basic types - devolution and co-management - and chose to illustrate the variances by focusing on negotiations with four provinces: Alberta, Quebec, New Brunswick and Newfoundland. Their study of each case focuses on four dimensions: the policy context; the positions of the two levels of government; the 1996-97 negotiations; and the outcomes. Several innovative features of such agreements are described: the transfer of federal personnel, an equality of treatment clause and incorporation of results-based measures into the accountability framework. In order to assist governments in their efforts to be learning organizations, the authors also offer a brief assessment of the main factors that shaped the agreements, examine the implications beyond the signing and some of the issues that have arisen, and draw out six important lessons for public management.

We are grateful to Human Resources Development Canada, and in particular to the former Deputy Minister, Mel Cappe, to Claire Morris, the current Deputy Minister and to David Mac Donald, the Director General of Federal-Provincial Relations, for the financial assistance and research support provided to this project. By publishing this study, we hope to contribute to the enrichment of our individual and organizational knowledge on these topics and to continue to help public servants across Canada better serve Canadians.

Jocelyne Bourgon
President

Maurice Demers
Director General
Strategic Research and Planning

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Table of Contents

A Word from CCMD i

I. Introduction 1

II. Policy Context 3

III. Federal Initiative, Provincial Response 9

IV. The Federal Offer 11

V. Provincial Response 12

VI. Negotiations 14
- Timeframe and Financial Transfers 20
- Program Delivery 22
- Accountability Framework 22
- Human Resource Transfers 25
- Service to Clients/Language of Service 27
- Information Sharing 28
- Timing 29
- Intragovernmental Issues 30
- Outcomes 35

VII. Lessons For Public Management 39

Notes 41

Tables (1 to 6) 45

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Negotiating Labour Market Development Agreements

Herman Bakvis and Peter Aucoin

I. Introduction

The successful negotiation of Labour Market Development Agreements (LMDAs) between Ottawa and eleven of the twelve provinces and territories is an important and noteworthy development in the annals of Canadian intergovernmental relations. Labour market development is a field that the federal government has shared, and to a degree continues to share, with the provinces for close to 90 years.

The fact that the province of Quebec was one of nine provinces to sign a bilateral agreement on labour market development is significant in and of itself. The agreement removed a longstanding irritant in Ottawa-Quebec relations and demonstrated that it is still possible to come to terms with Quebec on important federal-provincial issues, even when the province is headed by a sovereignist government.

Yet the agreements involved more than just responding to the interests and aspirations of Quebec in this particular field. Ottawa was willing not only to recognize the primacy of provincial jurisdiction in labour market training but also to give all provinces the opportunity to administer important aspects of labour market development policy generally. The nature and scope of the actual agreements varied from province to province. With four provinces Ottawa negotiated what are referred to as "devolution type" agreements: in effect, Ottawa no longer plays a direct role in the purchase of work based training, employment subsidies, provision of counseling and the like. With the other provinces and territories, Ottawa negotiated "co-management" agreements whereby Ottawa continues with the delivery of the "active measures" but has given provinces considerable say and control over how the programs are to be managed. Not only are the scope of the agreements considerable but so too is the funding: close to $2 billion a year by 1999-2000 from Ottawa with more than half of that amount placed under the direct control of the four provincial governments with devolution agreements.

The agreements also include several innovative features, such as the transfer of federal personnel to provincial governments — ranging from 200 in the case of New Brunswick to over 1,000 in the case of Quebec, an equality of treatment clause whereby provinces may have new features in subsequent agreements with other provinces apply to them as well, and the incorporation of results-based measures into the accountability framework governing the management of the agreements.

All these reasons justify examining more closely how these agreements came into being. This paper examines how the agreements between Ottawa and the provinces were negotiated, focusing on the issues that were at stake, the obstacles that needed to be overcome and the factors that we conclude ultimately led to a successful conclusion. While the focus is on the developments and factors leading to the signing of the agreements, and in particular on the federal government's internal management of the negotiating process, we also pay some attention to the implications of the agreements.*

As noted above, while each LMDA contains features unique to the province in question, the 11 agreements can be divided into two basic types: *devolution*, where provincial governments have essentially taken over program responsibilities as well as having had certain authorities delegated to them by Ottawa; and *co-management*, where the federal government, through Human Resources Development Canada (HRDC), retains an important role in the delivery and management of LMD programs, with the added feature of provincial governments having a say over the content and management of those programs. For our purposes we decided to focus on the agreements and negotiations involving four provinces: Alberta, the province first to sign and, in doing so, setting important precedents for the agreements that came later; Quebec, whose demands — dating back to the 1960s — instigated the devolution process in this field; New Brunswick, as well in the forefront of seeking to take maximum advantage of the powers made available by Ottawa through a devolution type agreement, in this instance as a means of enhancing economic development opportunities in a province with above average unemployment levels; and Newfoundland, also a province with high levels of unemployment, but in this case deciding that its best interests resided in pursuing a co-management type agreement — indeed where federal and provincial negotiators claim to have pioneered the co-management model.

In focusing on the developments and factors leading to the signing of the agreements, we concentrate on the four key dimensions: the policy context, including the background and history leading up to the beginning of the crucial negotiations in 1996; the positions of the two levels of government; the negotiations during the period 1996-97, including an examination of the main issues that arose and how they were resolved; and the outcomes in terms of the agreements reached between the provincial and federal governments in question. In the last section on outcomes there will be a brief assessment of the main factors that both shaped and helped determine the agreements that were concluded. It also will briefly examine the implications that lie beyond the signing of the agreements and some of the issues that have arisen or might arise as a consequence of the agreements.[1]

---

* Our study is based primarily on interviews conducted with senior HRDC officials in Ottawa and in the four provinces, interviews with a limited number of officials in the Privy Council Office and on documents and press reports. Our study did not extend to interviews with provincial officials, who declined to participate by virtue of the fact that this was a federally initiated and funded study. Information, therefore, on provincial positions and behaviour during the course of the negotiations was obtained primarily, though not exclusively, from federal government officials. As a consequence, the analysis and

interpretations, while our own, are presented from a federal perspective. The interviews were conducted on a confidential and not for attribution basis.

As with any set of federal-provincial negotiations it is important to pay attention to the following factors.[2]

(1) the legislative and constitutional framework governing the negotiations;
(2) the issues that are the subject of the negotiations, as well as collateral issues arising during the course of the negotiations;
(3) the interests and goals of the governments involved;
(4) the approach, strategies and tactics governments deploy in their approach in light of their objectives; and
(5) the "intragovernmental" dimension, relations *within* each order of government, both within the relevant department involved in the negotiations, between different departments of the same government and between departments and central agencies.[3] Relations within governments have an important bearing on a government's capacity to ascertain its objectives and to formulate an appropriate strategy.

Beyond these basic factors one also needs to keep in mind the manner in which earlier arrangements, and constellations of interests surrounding them, can affect the dynamics of negotiations and, ultimately, the final outcome. For example, Donald J. Savoie, in his pioneering work on federal-provincial regional economic development agreements in the 1970s, noted that within certain provinces there had evolved a closely knit policy community involving both federal and provincial officials[4], from which senior officials and ministers based mainly in Ottawa were largely excluded. The presence of such a community, he argued, subsequently had a negative impact on relations between federal and provincial governments and on efforts to arrive at new arrangements in this field at a later stage. In the case of the LMDAs, as we will note, HRDC had established an extensive presence in the field in the form of regional headquarters (RHQs) as well as separate Canada Employment Centres. Senior officials in the RHQs played a critical role in the conduct of the negotiations, and the nature of the links between these officials and provincial officials, as well as the preferences of these HRDC officials, had an important bearing on the outcomes.

II. Policy Context

Labour market policy concerns those social and economic activities of governments aimed at making more effective use of the country's human resources. It covers an enormously broad spectrum of issues, including labour market information, the various means available for allocating labour to different markets, and the training and upgrading of skill sets in light of labour market needs. Precisely because it covers so many aspects, and because both the objectives and the boundaries are often far from clear, labour market policy is much like regional development policy: the criteria used to develop and evaluate appropriate policies, and outcomes, are as much social and political as they are economic. Among the various labour market development tools available,

however, one that is considered central is labour market training, encompassing the training of young people in apprenticeship programs, for example, retraining or enhancing the skills of those already in the active labour market, and provision of basic skills training to allow those outside or on the margins of the labour market to gain entry to that market. It is the funding and delivery of training programs that has represented at various times the federal government's major, and at times sole, presence in this field.

The federal government's formal presence in labour market development predates the First World War, 1910 to be specific, when it appointed the Royal Commission on Industrial Training and Technical Education.[5] The *Technical Education Act* of 1919 and its subsequent renewals gave effect to the recommendations of the Royal Commission, namely to foster vocational and technical training in secondary schools. However, while the federal government has generally seen training programs in economic terms — prime minister Lester Pearson in 1966, for example, stated that they bore directly on "national economic priorities which are the inescapable concern of the federal government"[6] — the actual instruments are generally construed to be under provincial jurisdiction, specifically under section 93 of the 1867 Constitution Act. As a consequence, much of Ottawa's involvement in the sector has been in partnership with the provinces. Thus, the Educational Act and its renewals saw provincial governments delivering training programs, with the federal government providing the funding on a cost-shared basis. In 1948, the cost-shared or conditional grant approach was continued under the Vocational Training Agreement, with Ottawa contributing 50 per cent of the costs of provincially run programs. The main institutional vehicle helping to bring about provincial participation was the Vocational Training Advisory Council, composed of representatives of labour, management and provincial governments.[7] Two features of this federal-provincial program were noteworthy. First, only Ontario made extensive use of this program. Secondly, two provinces made no use of the program whatsoever: Quebec and Newfoundland.

The *Technical and Vocational Training Assistance Act* (TVTA) of 1960 extended the scope of training considerably, so that the federal government was supporting not only training in secondary schools but also in apprenticeship programs and community colleges and for employed workers upgrading existing or acquiring new skills, for the disabled, and for technical and vocational teachers among other categories. Ottawa also made considerably more funding available and offered to increase its share from 50 per cent of costs up to 75 per cent for certain categories. Changes in funding for post-secondary institutions and opting out arrangements for some parts of the program that applied to Quebec altered the nature of the program somewhat but overall the thrust remained the same. The end result was a good working relationship between Ottawa and the provinces, whereby most of the money was channeled through provincial departments of education. Furthermore, a good portion of that money was spent on capital expenditures, especially on community colleges in Ontario.

A major effort to change the relationship occurred in 1966 when Ottawa announced its intention to treat training more as an economic issue and to shift to delivering more of the program components itself by purchasing places in training programs directly either from provincial

institutions or from the private sector. In effect, Ottawa was becoming concerned by what it saw as the over investment in provincial infrastructure, essentially the bricks-and-mortar of provincial community colleges, which also tended to be disproportionately concentrated in the better off provinces. As well, Ottawa began to focus more on citizens, the ones who were intended to benefit from program expenditures, than on institutions.

As a consequence the TVTA was effectively dismantled. Furthermore, selection of clients was to be done directly by the federal government through what was then the new Department of Manpower and Immigration, created in 1965. The old National Employment Service offices were given additional duties and transformed into Canada Manpower Centres. According to Tom Kent, the deputy minister at the time, the intent was to ensure that each Centre would become "a vital point in the life of its community, a point that everyone naturally turns to for employment services."[8] Ultimately, following strong reactions from virtually all provincial governments, Ottawa agreed that provinces would continue to play a major role in the delivery of training. Nonetheless, Ottawa did carve out a more distinctive role for itself, asserting its jurisdiction primarily through the use of its spending power, and creating a visible presence through its extensive network of Canada Manpower Centres. The new Unemployment Insurance Act (UI) of the early 1970s provided even more generous benefits but also increased funding for training under the so-called Part II, or "active measures", portion of the UI fund whereby training costs as well as living allowances were made available to selected recipients of UI benefits. The selection of suitable recipients was done by federal counselors at Canada Manpower Centres. The 1970s saw Canada Manpower take on increasing responsibility for employment creation programs for both the unemployed and youth. Federal MPs also became formally involved in vetting employment creation program projects launched in their ridings. In brief, federal programming in this area was backed by both an extensive administrative infrastructure and considerable political support among federal MPs on both sides of the House.

The provinces continued to deliver the bulk of training programs. But in certain provinces such as Ontario, where the expansion of provincial community college systems was made possible in good part by federal training dollars, matters began to alter with the change of government in 1984. In part fuelled by a belief in turning matters over to the private sector where appropriate, the new Progressive Conservative government launched the Canadian Jobs Strategy in 1985 and the Labour Force Development Strategy in 1989. These programs contained their own contradictions by virtue of trying to meet simultaneously the needs of the economy for advanced skills that were in short supply and in providing rudimentary skills for those on the margins of the labour market. Nonetheless, according to Rodney Haddow, both programs, with their emphasis on private sector leadership and budgetary restraint, were able to break "the web of institutional linkages that had guaranteed provincial influence over federal training expenditures."[9] Furthermore, in breaking this web, and in focusing on private sector training providers, federal Canada Employment Centres (CECs) played an important role in developing and signing training agreements with either private sector training providers or community colleges. Even more so than before, the design and purchase of training programs became an increasingly important part of the

repertoire of services delivered by field offices of what was at that time the Department of Employment and Immigration (CEIC), that is, in addition to services such as unemployment insurance, employment counseling and placement of clients in training programs.

The ill-fated Charlottetown Accord explicitly recognized Quebec's longstanding demand, namely provincial jurisdiction over labour market training. After the failure of the accord, prime minister Kim Campbell and premier Robert Bourassa did reach agreement in September of 1993 on labour market training, but this agreement was never ratified by the incoming Liberal government. Later in June of 1994 Ottawa made another offer but it was rejected as inadequate by Quebec premier Daniel Johnson.

Three further developments are worth noting. First was the creation of the Department of Human Resources Development Canada in 1993 during Kim Campbell's tenure as prime minister. This event came about as a result of the wholesale reorganization of cabinet with an amalgamation of ministerial portfolios, and the restructuring of departments and not just those in the human resources area.[10] HRDC, composed of components from five formerly separate departments,[11] was by far the largest and most significant entity stemming from the Campbell reorganization. While the organizational slicing and dicing was driven by prevailing symbolic politics — the need to show a capacity for downsizing the bureaucracy and the executive and the elimination of ministerial perks, for example — in the case of the social policy field there was a compelling rationale for the creation of an omnibus human resources department. Bernard Valcourt and Benoit Bouchard, ministers of Employment and Immigration and Health and Welfare in the Mulroney and Campbell governments, respectively, had openly argued for a single integrated department that would have the capacity to address interrelated issues ranging from UI to post-secondary education, and including labour market development, in a systematic fashion.

The creation of HRDC set the stage for the next important development, namely the launching, under the new Liberal HRDC minister Lloyd Axworthy, of a wide ranging social security review involving not only HRDC but also, in theory at least, the provinces and all the other stakeholders in the social policy and labour market field. At the same time, the government of Canada also announced its "Program Review," the government's plans to tackle the deficit by having all departments review their programmatic objectives and associated expenditures and administrative infrastructure.[12] The details of the Axworthy social security review and the resulting green paper, "Improving Social Security in Canada," and of the Program Review process, have been well documented elsewhere.[13]

Essentially, for HRDC these developments resulted in what the February 1995 Budget described as a "smaller global budget." Among other changes, there would be a streamlining and restructuring of HRDC programs and services, including labour market development programs, and a reduction of at least 5,000 from a staff of approximately 26,500. In the case of active labour market measures, these had been funded primarily out of consolidated revenue funds (CRF) and to a lesser extent out of Part II of the UI/EI fund.

The 1995 Budget Plan, in addition to announcing a reduction in CRF expenditures, also reiterated the announcement made in the 1994 Budget concerning UI, namely a minimum 10 per cent reduction in the overall size of the UI program as well as an overhaul of the plan itself. This reduction in UI benefits affected both Part I and Part II of the UI fund. The end result was that the amount available for labour market development programs, that is those programs with funding to be offered to the provinces, would remain relatively constant, but the crucial development was that this funding would now come almost exclusively out of Part II of the EI account. Part of the money represented the traditional EI active measures component, approximately $1.2 million per annum, while the other, new component, entitled the "EI reinvestment" (something that over time would become somewhere between $700 million and $800 million), would come out of the $2 billion in savings from Part I of the EI fund. The significance of this shift from CRF funding to EI Part II funding relates primarily to the degree of flexibility in how active labour market measures funding can be spend. Under Part II of the EI fund, expenditures on individuals can only be made with respect to those who can show that they are, or recently have been, a UI/EI claimant. Under CRF expenditures, in contrast, there had traditionally been much more flexibility as to who could become eligible, that is, participants did not necessarily have to have any connection with the UI/EI system. The legislation giving effect to these changes introduced in the House in December of 1995 (Bill C-12), also contained the seeds for an offer to the provinces, most specifically, the provision that labour market training programs would not be launched in a province without that province's explicit approval.

At the administrative level there were some important developments, with implications for the negotiations over the LMDAs that were to come later the following year. In large part because of the need to modernize the service delivery network, to reduce staff, and to continue the consolidation of the regional offices remaining from the different departments that came together in 1993 to form HRDC, those responsible for the service delivery network designed a "hub and spoke" system of parent and satellite centres to replace the traditional Canada Employment Centres.[14] During this time, HRDC did begin discussions with the provinces on ways in which the provinces might take on some aspects of HRDC program delivery, mainly in the labour market development area.[15] Furthermore, in a number of provinces experiments in the form of single-window service delivery in partnership with the provincial governments were underway that contributed to a sense that it was well within the realm of possibility that provincial delivery systems could be used by HRDC to provide services to clients. However, given the glacial pace of previous federal-provincial negotiations in this and related areas, many of those in HRDC management responsible for both service delivery and program design continued their work under the assumption that HRDC would continue to be primarily responsible for program delivery. This work included the recruitment of managers for the new high powered "parent" HRDC centres, of which there were to be 100. These would consolidate the work of many of the old CECs and would play a major role in the delivery of what at that time was referred to as the Human Resources Investment Fund (HRIF), that is, for active labour market and related measures.[16]

As noted earlier, for Quebec recognition of sole jurisdiction over all matters related to labour market development, and not only training, had been a long standing concern and not

just by the PQ government. For many years the so-called "Quebec consensus," encompassing not only the Quebec government but also the business community and organized labour, had argued strongly for explicit recognition of Quebec's exclusive jurisdiction over this field. In December 1990, for example, Quebec's National Assembly passed a unanimous resolution affirming Quebec's jurisdiction over all aspects of labour market training.[17]

Furthermore, the ill-fated Charlottetown Accord of 1992, contained provisions that affirmed both Quebec jurisdiction and that of the other provinces in the labour market area and would have involved major changes. Anything less than what was contained in Charlottetown would likely be unacceptable to Quebec.

For many of the other provinces, however, jurisdiction over labour market training and the appropriate role of both Ottawa and the provinces was also an important issue. These provincial concerns were outlined in the 1995 report to the premiers, from the Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal. It recommended: that responsibilities within the federation be clarified and realigned, and commensurate resources be transferred; that joint federal-provincial responsibilities be minimized where this would improve the effectiveness of programs; and that use of the federal spending power not "allow the federal government to unilaterally dictate program design."[18] Composed of provincial and territorial ministers in sectors encompassed by the social policy field, including education, social services and housing, the ministerial council report reflects most of the thinking of provincial governments on labour market development. It also reflects some of the intragovernmental diversity at the provincial level, between those ministers responsible for community colleges and social services respectively, for example. In general the report pointed to a strong federal role in the provision of income support and a strong provincial role in service delivery.[19] Specifically on labour market programming it stated that "the federal government should not implement its plan for training vouchers, skills loans or grants without the agreement of the provinces" and that "federal and provincial governments clearly define and delineate their respective roles and responsibilities for labour market programming, including apprenticeship and institutional training, adjustment programs, adult basic education and literacy, vocational rehabilitation for disabled persons, employment enhancement, and labour market services."[20] It also recommended that the "Premiers approach the Prime Minister to discuss Unemployment Insurance reform," including the matters of transitional arrangements and "the integration of the income support provisions of the UI program with provincial income support programs, as well as the active support measures delivered by both orders of government."[21] At the same time, the report also struck a diffident note, expressing concern that, "for some Provinces, the loss of federal funding for training will reduce the ability to undertake effective post-secondary planning and support infrastructure."[22] As well, it did not rule out joint delivery or management in a number of areas.

The crucial development, however, that was to set the stage for the LMDA negotiations that would begin in earnest in 1996 was the election of a Parti québecois (PQ) government in Quebec in 1994, followed a year later by the referendum on sovereignty as promised in the PQ's election platform. In the lead up to the referendum, with strong pressure on Ottawa to demonstrate flexibility, particularly in the area of federal-provincial relations, the Prime

Minister made a number of announcements intended to recognize the legitimacy of some of Quebec's traditional complaints and to help affirm Quebec's unique position in the Canadian federation. The statement affecting Ottawa's role in labour market development came in the Prime Minister's speech in Verdun, Quebec, in October of 1995, in which he explicitly recognized that not only Quebec but all provinces had primary jurisdiction in the field of labour market training. While affecting all provinces, this concession had particular resonance in Quebec. Following the referendum, the prime minister formally announced that Ottawa would not launch any new programs involving labour market training in the absence of express agreement of the province in question.[23] All these developments helped both trigger or shape the specific offers that were made to Quebec and the rest of the provinces.

III. Federal Initiative, Provincial Response

The first specific initiative arising out of the developments in the autumn of 1995 came in December that year with the announcement of the new Employment Insurance legislation. While most attention focused on Part I of the proposed act, namely, the controversial section dealing with *insurance* benefits which in particular appeared to target seasonal workers, it was Part II of the legislation which bore directly on the issue of labour market training and development. In good part as a consequence of Program Review, Part II of the old UI Act, now the new EI Act, became, if only by default, the main vehicle for supporting active labour market measures. The five specific measures identified in the new Act can be summarized as follows:

- Targeted wage subsidies to encourage hiring and provide on-the-job experience;
- Targeted earnings supplements to help the transition back into employment;
- Self-employment assistance in the form of financial support, coaching and planning assistance to help individuals start businesses and create jobs;
- Job-creation partnerships between provinces, the private sector, labour and communities to create work opportunities in local economies;
- Loans and grants for skills development would provide funding to qualified individuals so that they can seek out the training course that best fits their needs. [24]

The last category — "loans and grants for skills development" would be implemented by Ottawa only with the agreement of the provincial government, a policy consistent with the prime minister's November 1995 announcement. The remaining four active measures were seen as something that Ottawa could continue to deliver directly on its own.

One point worth noting is that these five active measures were not developed with provincial devolution in mind. Rather the original assumption appeared to be that HRDC's newly restructured service delivery network would continue to be largely responsible for delivering all the components, including "skills, loans and grants," the prime minister's November announcement and Bill C-12 notwithstanding. Indeed, the new service delivery network was largely predicated on this assumption. Discussion of devolution and change was largely couched

in terms of partnerships with the private sector, non-governmental organizations and municipalities; at the same time article 63 of Bill C-12 did indicate that provincial governments were entities with whom HRDC might engage in joint ventures in co-location of offices or as partners in the delivery of EI programs.

The tabling of Bill C-12 did not constitute a formal offer to the provinces as such. Nevertheless, in response, the government of Quebec proposed "an agreement in principle" on January 18, 1996 that would see Quebec take over from Ottawa all labour market development measures and any federal activity construed as an employment creation measure, such as those delivered by the Department of Agriculture or Fisheries and Oceans, for example. The federal government did not accept Quebec's proposal, but at the same time it did not reject it out of hand. Rather it continued "pre-negotiation" discussions with Quebec. At the same time, it carefully examined Quebec's demands, taking them into account in developing an offer, which was then informally "tested" with some members of the Quebec consensus. Public complaints by Quebec's minister of Employment and Solidarity, Louise Harel, about the lack of "clear answers to our proposals on an agreement in principle,"[25] served to keep pressure on Ottawa to produce a comprehensive offer that would meet the expectations generated by the prime minister and bill C-12. Finally, on May 30, 1996 it put to all the provinces a broad based offer on labour market training and development.

Between the release of Bill C-12 in December of 1995 and the May 30 announcement, a number of changes took place, not least at the ministerial level. Shortly after the tabling of Bill C-12 the minister of HRDC, Lloyd Axworthy, was replaced by Doug Young. Mr. Young's initial approach to the prime minister's commitment to withdraw from labour market training was to accelerate the withdrawal. At the same time he also indicated a concern with federal visibility, wanting to see the "Canadian flag" on every federal dollar spent by the provinces on programs in this field.[26] There were also changes at the deputy ministerial level, with Mel Cappe replacing Jean-Jacques Noreau, and a reorganization, as well as personnel changes, involving the federal-provincial section and the group in charge of the Human Resources Investment Fund (HRIF) of HRDC. The two were now much more closely integrated and under the direction of a single ADM rather than having to report separately to the deputy. In effect it represented a tightening of the lines of control. The federal-provincial relations branch and the HRIF group were now focused on producing an offer that would ultimately meet Quebec's minimum demands as well those of provinces such as Alberta and New Brunswick, which had already signalled a strong willingness to take over primary responsibility for labour market development. The minister himself, after taking soundings in Quebec with various interests associated with the "Quebec consensus" became convinced of the importance of devolving as much of Ottawa's labour market development infrastructure as possible to Quebec.

IV. The Federal Offer

The May 30, 1996 offer, in effect constituted the first concrete step towards making good on the prime minister's promises of November 1995. It spelled out exactly what Ottawa meant by withdrawing from labour market training, namely that it would gradually phase out over a three-year period, faster if a province so wished, its purchase of training and its involvement in apprenticeship training, cooperative education, work-place based training and project based training. Secondly, it offered the provinces the opportunity to deliver not just the skills, grants and loans component but all five active measures outlined in Bill C-12, complete with funding from the "active measures" or "development uses" portion of the EI fund.[27]

Furthermore, the federal government also offered to delegate to the provinces delivery of related services such as employment counselling, screening of applicants for entry into training programs, and local labour-market placement, if they assumed responsibilities for all five active employment measures. Effectively, Ottawa was offering far more than what many observers, and many provinces, were expecting, going much further than what had been promised by the prime minister in his Verdun statement. Among the implications of the offer was the need to transfer not only financial resources but also human resources to those provinces willing to accept its terms, that is, HRDC employees in the National Employment Service involved in screening and counselling could be asked to move to a comparable provincial agency. It also meant that provinces needed to face the reality of assessing their own capacity not only to absorb the new employees but also to deliver the array of labour market development services of which the actual training programs were but one component. At the same time, there were certain conditions attached in the form of what Ottawa referred to as a "results based accountability framework" that would require provinces signing on to demonstrate certain levels of performance in terms of "outcomes" such as the proportion of clients successfully returned to the work force. Nonetheless, overall, what was striking was how much further the offer went beyond the initial promise to withdraw from labour market training and the degree to which the federal government appeared to have put most though not all its cards on the table at the outset.

One federal official described the federal offer as "very untraditional. All the bottom lines were made public — maximum devolution, the accountability framework and the dollars." (HRDC Interview February 23, 1999) The main driving force behind this approach was HRDC minister Doug Young, supported by two other federal ministers from Quebec, Stéphane Dion and Pierre Pettigrew. In the brief period between becoming HRDC minister in January of 1996 and the release of the May 30th offer, Mr. Young had become convinced of the need to demonstrate Ottawa's capacity to respond to Quebec's traditional concerns and demands. These demands, it is important to note, were not just those framed by the government of Quebec, but were ones supported by the "Quebec consensus" on the perceived need for Quebec to have full control over

all aspects of labour market training and development. Ottawa's strategy, therefore, became one of constructing an offer that would come reasonably close to dealing with the expectations of those who were part of the Quebec consensus. In other words, an offer that would be very difficult for the PQ government to turn down outright, particularly if it resonated within important sectors of Quebec public opinion, however much the PQ might wish to reject it for other reasons. The offer was made available to other provinces, and it was expected that provinces like Alberta and New Brunswick would very likely wish to take over all five active measures and associated services. But it was clear that in designing the offer, the province of Quebec was foremost in the minds of the minister and senior officials both in HRDC and PCO. It should also be noted that while the May 30th offer had the approval of the prime minister and the support of the Quebec ministers, it had not been discussed either in cabinet or in the social and economic development committees of cabinet. It was only later, when agreements with Alberta and New Brunswick were at the draft stage, that cabinet became fully involved.

V. Provincial Response

There was little doubt that a number of provinces, most notably Alberta, New Brunswick and Quebec, would opt for negotiating to the limit of the federal offer or beyond, that is, complete devolution. However, it was also expected that many provinces would opt for something less than complete devolution. Initially, however, to the surprise of some within HRDC, a number of provinces that would normally be considered to be fairly cautious, such as Nova Scotia and PEI, began exploring the possibility of taking up the full offer. After reviewing the options and possibilities, several of the provinces decided to opt for considerably less than full-scale devolution, that is, leaving the five active measures in Ottawa's hands while at the same time hoping to exercise more influence over their configuration and deployment. Alberta, New Brunswick and Quebec, however, as indicated in their formal responses to the May 30th proposal, remained committed to full-scale devolution. Two initial categories of provinces, therefore, emerged: co-management, that is, provinces favouring a modified version of the status quo; and devolution, provinces favouring a takeover of all active measures and perhaps more. By default there also emerged a third category where, in the eyes of Ottawa, the province in question was either slow off the mark or did not make a serious effort to respond to the federal offer. For a period of time Manitoba, British Columbia and Ontario fell into this category. Ultimately, Ottawa reached agreement with all provinces and territories, with five provinces and the two territories opting for co-management and four provinces opting for devolution. The exception was Ontario, where failure to reach agreement as of the winter of 2000 has been due as much to overall federal-provincial differences and the reluctance of Ontario Liberal MPs to see funding and programs handed over to the Mike Harris led Provincial Conservative provincial government, as to specific disagreements over labour market development.

The four provinces selected for closer examination for this study — Alberta, New Brunswick, Newfoundland, and Quebec — illustrate the differing strategies, positions, and

contexts of the various provinces. For Quebec, of course, control over labour market training has been a longstanding concern not only of the government but also of employers, trade unions and the general public. Its commitment to obtaining maximum control over this area was unquestioned. Alberta, in many respects was not all that different from Quebec in terms of wishing to maximize its jurisdiction in this as well as other areas. Indeed, HRDC officials in both Quebec and Alberta noted close links between the two provinces in terms of communication and common positions. However, given that Alberta's level of unemployment over the past decade has been lower than the national average, HRDC's presence in Alberta with respect to both Part I and Part II EI spending has consequently been much lower on a per capita basis. As well, the argument that labour market training falls under the jurisdictional heading of education does not have quite the same political resonance in Alberta as in Quebec. New Brunswick, like Alberta and Quebec, strongly favoured a devolution type agreement. More so than even Quebec, high levels of unemployment and the combination of dependence on seasonal employment and rural poverty have made both income support and training programs from HRDC important factors in the province's economy. Furthermore, Frank McKenna, the province's premier at that time, was personally keen on the province controlling its own affairs in the labour market area, seeing it as an important tool in New Brunswick's economic development. Much more so than in most provinces, the New Brunswick premier was in good part directly responsible for driving the LMDA agenda.

Newfoundland shares a number of characteristics with New Brunswick — high levels of structural unemployment and a high degree of dependence on federal transfer programs, including EI income support and EI active measures. The collapse of the cod fishery has made Newfoundland even more dependent on federal transfer and income support programs such as The Atlantic Groundfish Support (TAGS) program, administered by the federal Department of Fisheries and Oceans (DFO) as well as HRDC. More so than in other provinces, and specifically with respect to training programs, the province was much more dependent on Ottawa for financial support for its community college system.

Newfoundland has also been characterized by strong, assertive premiers who have been quite willing to push the limits of provincial jurisdiction in order to protect and promote Newfoundland interests. Initially the province was inclined towards a devolution type agreement when the May 30th proposal was first announced. According to Newfoundland HRDC officials, a number of provincial officials were initially attracted by the money that would flow directly to the province as a consequence of taking over the active measures, seeing the new funds as a possible source of support for their own programs in areas such as education and economic development. With the realization that distinct responsibilities, accompanied by an accountability framework, were attached to the new monies in question, the province began examining the alternative of co-management. As well, in 1996 there was a change in the premiership, with former federal DFO minister, Brian Tobin, replacing Clyde Wells. The new premier saw distinct advantages in maintaining a strong federal presence in Newfoundland, a

presence that would conceivably also involve Ottawa taking direct blame for any cuts that might have to be made to programs such as "skills, grants and loans" that represented a major life line for the province's community college system. At the same time, the province would be in a position to influence the delivery of these federal programs, given the federal government's new self imposed requirement for provincial consent in the area of training programs. Finally, a devolution type agreement would involve transferring HRDC personnel to the provincial system. A transfer of this sort at a time of provincial civil service layoffs was not something any government would relish. As a consequence, in September of 1996 the province gave the following response to the federal offer: "The significant labour market challenges confronting Newfoundland lead the Province to conclude that a continued strong federal role in the delivery of active employment measures and related services is in the best interests of the people of this Province. The federal organizational infrastructure currently in place is extensive and operating quite efficiently at present. The limited extent of overlap and duplication in actual program delivery in this Province does not warrant, in our view, a complete re-tooling of current federal-provincial delivery vehicles."[28]

The Newfoundland standpoint above represents the quintessential co-management position. Essentially, this negotiating position argued for the status quo and at the same time for a significant say in how that status quo would be managed, altered or improved in the future. The other three provinces represented the devolutionist position whereby takeover of the active measures and associated services was seen as a starting point for negotiations, negotiations that would also include the possibility of taking over yet further federal programs such as EI and youth employment programs.

VI. Negotiations

To summarize at this stage, the goal of the federal government was to bring its labour market devolution initiative to a successful conclusion by reaching agreement with most if not all the provinces, but above all with the province of Quebec. Without a Quebec agreement, the whole exercise could be presented at best as only a partial success. At the same time, an agreement with only Quebec would also be considered unsatisfactory, giving the appearance of a special deal with Quebec. Furthermore, while Ottawa was willing to go to considerable lengths to meet what it saw as the legitimate demands of Quebec and the other provinces, as indicated by the May 30th offer, it would not be agreement at any cost. There were basic standards or commitments that needed to be met: assurance that service to clients and citizens at given standards would continue; a meaningful accountability framework relating to outcomes and expenditures be in place; and that there be "fair treatment" of HRDC employees transferring to the provincial sector with respect to position, pensions and future career prospects. There were also certain things that Ottawa was *not* prepared to turn over to the provinces, in particular control over youth employment programs. It also wished to retain its capacity to intervene in situations that could be termed national crises, the collapse of the east fisheries being one such recent example where

Ottawa played a major and active role in providing income and training support for displaced fisheries workers.

The negotiating strategy of the federal government was to proceed on a bilateral basis, negotiating separately yet simultaneously with all ten provinces, though, as we will note later, putting more emphasis on certain provinces in reaching the first agreement or set of agreements. Throughout, it tried to be consistent in its approach and to stick to its bottom line as outlined in the May 30th proposal. When certain provinces early on tried to extend the range of matters under discussion, such as changing the cash transfers to tax points, federal government negotiators said no. The net result was that all the governments ultimately agreed to work within the framework set by the May 30th proposal.

The essential strategy leading up to the May 30th offer was the product of a special steering committee at HRDC's Ottawa headquarters. In the main drawn from HRDC's federal-provincial relations branch, they worked closely with the deputy and the minister, as well as with the Human Resources and Finance branches within HRDC, and kept in close consultation with PCO. The actual conduct of the negotiations, particularly on a day-to-day basis, however, was largely in the hands of senior officials in the regional headquarters (RHQs), except in the case of Quebec. Indeed, in letters to provincial governments, the deputy minister typically designated the Regional Executive Head as the government of Canada's "chief negotiator." Historically, HRDC and its main predecessor, Employment and Immigration (CEIC), have always been characterized by a high degree of decentralization. Not only are the bulk of its operations located outside of Ottawa, but also the provincially based RHQs, and regional heads, have considerable administrative authority and discretion over policy implementation. The regional executive heads (at the ADM level in Ontario and Quebec, Director-General level in the other ones) typically have good links with provincial authorities and the provincial community. In most cases HRDC staff in the regions will be from the province in which they work, that is, being native or having been raised there. It was only natural, therefore, that the REH and his/her team carry out the primary negotiations on behalf of HRDC. The main exception to this practice was Quebec, where, first, an agreement in principle was negotiated, followed by an implementation agreement. In addition to the REH and another Montreal HRDC based official, the deputy minister and another senior HRDC official from the federal-provincial relations branch in Ottawa were directly involved in negotiating the agreement in principle. Negotiation of the implementation agreement, however, was left in the hands of the Quebec REH. The RHQs, therefore, were important actors in the negotiating process and could well affect the outcomes by virtue of differences in capability and preparedness and in their relationship with the province, and by virtue of their own goals and interests, which were not necessarily the same or in keeping with those of HRDC national headquarters (NHQ).

Beyond the minister, cabinet (and especially those ministers from Quebec), and the prime minister, were the members of parliament, particularly, of course, those in the government party. Traditionally, MPs on both sides of the House of Commons have been involved in the implementation of HRDC programs, in the main employment creation programs, HRDC being literally the only large federal department other than Revenue Canada that has regular and direct contact with most if not all Canadian citizens, whether it be for Old Age Security, Canada Pension Plan or EI benefits.

The goals of the provinces, as noted earlier, varied considerably. One set of provinces, the devolutionists (represented in our study here by Quebec, Alberta and New Brunswick), aimed at full control. The other set, exemplified by Newfoundland, wanted to preserve as much as possible the status quo, that is continued federal delivery and responsibility, plus greater influence on how the status quo was to be actually shaped and implemented. In defining their interests and goals and, subsequently, in conducting negotiations, the provinces were faced with a number of problems. First, most provinces had had relatively little or no experience in developing and delivering labour market development programs, or at least a complete set. As noted at the outset, labour market development involves far more than simply training or educating various categories of labour market participants. Selection, counselling, forecasting, labour market needs assessment, and placement are among some of the other functions relevant to the field as a whole, and while all provinces had departments such as education, social welfare or economic development that handled some of these aspects, in virtually no province could one find the necessary infrastructure that could handle all labour market functions in an integrated fashion.

Only Quebec, with its Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM), created in 1992,[29] was really in a position to make a plausible argument that it had the necessary infrastructure to take on the new labour market development responsibilities. Even this agency, as will be noted later, was merged with other units and had difficulties when it eventually did acquire these responsibilities. New Brunswick, with its Department of Advanced Education and Labour, which was also the lead department for negotiation purposes, was likely better positioned to take on labour market responsibilities than most provinces. New Brunswick generally had also over the years engaged in a series of experimental projects with HRDC in areas such as workfare and thus had some experience with more integrated approaches to labour market and human resource issues generally. As well, two of the province's senior officials working on the LMDA file had previously held senior positions in HRDC. However, as elsewhere, more than one department would be involved in taking over all five active measures and associated services. The other major department was the New Brunswick Department of Human Resources Development, responsible for the province's social assistance programs, which would acquire the counselling and selection functions in the proposed takeover. The primary force driving the province's proposal and coordinating the activities of the two main departments and other elements in the New Brunswick bureaucracy was no less than the premier himself.

Alberta also had two departments that were to be involved in the management and delivery of the active measures — the Department of Advanced Education and Career Development and the Department of Family and Social Services. The former became the lead department, both in the negotiations and ultimately in the delivery of programs, but initially there was a certain amount of tension between the two departments. The Canada-Alberta experiments in co-location had provided Alberta with at least some experience and information on what would be involved in taking on the new responsibilities. Alberta's Ministry of Intergovernmental and Aboriginal Affairs also became involved in the negotiating process in the early stages in a coordinative role.

The fragmentation and overall limited infrastructure capacity at the provincial level had a number of consequences. First, a number of provinces discovered that they very likely lacked the administrative and policy capacity to take on the active measures. Discretion being the better part of valour, a number of provinces decided that taking on the entire package was too much to swallow and thus backed away and began exploring the co-management option instead. Secondly, in many provinces, whether in pursuit of devolution or co-management, the involvement of two or more departments made it, at least initially, difficult to arrive at a specific set of goals and, consequently, a negotiating strategy. It also increased the number of participants, thereby possibly making the negotiations less effective.

In brief, on both sides, there were certain internal or intragovernmental constraints: at the federal level, primarily the need to manage the differing roles and perspectives of the steering committee at NHQ and the negotiating teams at the RHQs; at the provincial level, the fragmentation of labour market responsibility across different departments and agencies.

In the actual conduct of negotiations the four RHQs and provinces used somewhat different approaches. In New Brunswick and Alberta the federal and provincial governments created teams of four to five people on each side, composed of senior officials drawn from the relevant sectors. In Alberta, for example, the four person federal team incorporated the heads of service delivery and transition and implementation. Significantly, in those two provinces the Regional Executive Head was not part of the team involved in the day-to-day negotiation. Nor was their provincial counterpart. Rather, the Regional Executive Head would be briefed on a weekly basis on issues and progress in the negotiations. He might then make suggestions or provide overall direction. Only if there were something major, a significant blockage impeding progress, for example, would the Regional Executive Head contact his provincial counterpart to see if something could be done to resolve the issue. In Alberta, the two sides also adopted what was referred to as a "one-table structure" approach, that is, all issues were discussed at one-table with all negotiators present, although there could well be one-on-one sessions to discuss specific issues, often revolving around points of information. In contrast, in other provinces it appears that there was more extensive use of side-tables to deal with particular areas, such as human resource transfers.

In contrast to Alberta and New Brunswick, in Newfoundland the negotiations with the provincial government were handled directly by the Regional Executive Head himself, closely supported on an almost full-time basis by another senior official in the region, and by two others. Other staff would become involved on particular issues. The lead department on the Newfoundland government side was the Department of Human Resources and Employment, whose deputy minister also acted as chief negotiator. In Quebec the structure for negotiations was determined largely by Quebec's basic approach to federal-provincial relations, that is, it sees relations between the two essentially as government to government, with interaction occurring at the highest level rather than simply at the departmental level. Thus, on the Quebec side the negotiations was headed by the deputy minister of social security and the head of the SQDM who was joined by a senior official from Quebec's executive council, the main central agency supporting cabinet, plus a recording secretary also from the executive council. On the federal side, the negotiations were led by the deputy minister of HRDC, another senior official from NHQ, the Quebec Regional Executive Head, and another senior official from the Quebec HRDC regional headquarters. In addition, there was a group of five to six "experts" in the backroom providing direct support — to do research and to discuss strategy and tactics. PCO officials in Ottawa were also involved at various stages. According to premier Bouchard, he and the prime minister finalized the deal in a series of four telephone discussions in the week before the signing of the agreement-in-principle.[30]

As noted earlier, the general thrust of minister Young's "untraditional" offer was to be "maximalist," to put everything out on the table. A June 26, 1996 letter from the deputy minister to his provincial counterparts, for example, outlined in detail how much money for active measure programs was available to each province, based on historical expenditures. A later letter in September of that year did the same for administrative expenditures. In most of the provinces the meetings that took place over the course of the summer were largely informational in the sense that the HRDC people spent considerable time describing the programs in question and explaining what was entailed by the province taking them over. A considerable amount of time was also spent on "pre-ambling" and "words on paper," as described by one HRDC official in Alberta, indicating a degree of uncertainty on both sides. In Alberta, in helping to establish trust, it became important for HRDC to recognize some important values held by the Alberta government, namely that Alberta did not want to be seen or treated simply as a contractor delivering federal programs but rather wanted to be treated as a government exercising its legitimate jurisdiction.

At a certain point, however, the preliminary negotiations ended and in the fall of 1996 the really serious negotiations began, at least in New Brunswick and Alberta. In the four case studies, the question of whether to pursue a devolution or co-management agreement was essentially a non-issue. Three of the four provinces had committed themselves to devolution early on. Only in Newfoundland was there some initial wavering, but with the arrival of Mr. Tobin as premier co-management became the clear choice. HRDC in Newfoundland was also very much inclined towards co-management and, through discussions with provincial officials,

appears to have played a role in helping the Newfoundland government in making its choice. In Alberta, HRDC officials knew that the province wanted devolution, thought it feasible and, subject to fair treatment of HRDC employees, accountability and the like, were committed to helping bring about this outcome. In New Brunswick, HRDC officials were ambivalent about the province's objective to take on everything that was on offer, an ambivalence based in part on doubts concerning the province's capacity to handle the new responsibilities. Nonetheless, they were fully prepared to negotiate a fair and sound devolution type agreement, and to be responsive and flexible with respect to provincial needs and limitations.

In the case of Quebec, there were some distinct issues relating to the type of wording, approaches and principles relating to the format of any agreement that might be negotiated. First, the province insisted on a two-stage agreement: to begin, an agreement in principle, followed by an agreement on implementation. Secondly, there was a strong aversion on Quebec's part to there being any reference in the agreement to federal legislation, fearing that such references would imply that Quebec was subject to federal laws with respect to training and other areas. The objective for the federal government then was to secure its interests in the agreement, interests as enshrined in various federal acts, even if the text of the agreement did not make explicit reference to those acts. Third, not only did Quebec wish to see the basic principles outlined in the agreement but it wanted them outlined in considerable detail. Subsequently, this involved careful and detailed descriptions of the respective roles of the two governments in the agreement that was ultimately reached.

One further issue where federal acquiescence was seen as important to obtaining the agreement of not only Quebec but the other provinces as well, concerned the "equality of treatment", or "me too", clause. Thus, as found in the Alberta agreement, for example, "if a province or territory other than Alberta negotiates a Labour Market Development Agreement with Canada, based on Canada's May 30, 1996 proposal, and any provision of that agreement is more favourable to that province or territory than what was negotiated with Alberta, upon request of Alberta, Canada agrees to amend the Agreement in order to afford similar treatment to Alberta." [p. 16] The LMDAs break new ground through inclusion of this provision, which essentially gives provinces the opportunity to reopen their agreement after the fact to obtain the same benefits received by another province in a later agreement.

This clause was seen as necessary, particularly by a province such as Alberta which was "going first," as a means to alleviate the fears of a signing province that other provinces signing later might achieve a better deal.

The issues in contention relating to the substance of the actual labour market programs and services can be summarized as follows:

- The monetary resources accompanying the programs that Ottawa was prepared to turn over to the provinces in devolution agreements, or prepared to spend in a province in the case where the province opted for co-management;
- The financial resources for administrative support that Ottawa would make available to accompany the transfer of HRDC employees to the provincial sector;
- The time-frame covering the agreement;
- The nature of the five active measures and how they were to be construed and delivered by the provinces working under the devolution model;
- The "outcomes" based accountability framework that Ottawa wished to apply with respect to the programs taken over by the provinces, including the auditing of expenditures;
- The transfer of HRDC employees to the provincial public service in those provinces wishing a devolution type agreement, including the issue of fair treatment of those employees;
- Service to clients, including the priority to be given to those drawing EI benefits and the use of both of Canada's official languages;
- The means and protocols, technical and otherwise, to be used in connecting the provincial information systems to the federal system, and vice versa, and the means to be used to meet requirements of privacy legislation at both the provincial and federal levels.

These were the issues that cropped up in all four sets of negotiations; but the ease or difficulty with which they were resolved and the extent to which they acted as deal makers or breakers varied considerably from province to province. Below is a brief discussion on each of the issues, and how they were eventually resolved. Some, as noted, were potential deal breakers.

Timeframe and Financial Transfers

In all four provinces the overall amount of money to be transferred, both for the programs and for administrative support, was extensively discussed, but it never became a burning issue. HRDC had carefully prepared the background information on past active labour market expenditures that was included with the deputy's follow-up letter to the May 30th proposal. It included information not only on expenditure patterns for that province but also for all the other provinces. A summary of this information with respect to all provinces combined is provided in Table 1
(p. 45). Tables 2 through 5 (pps. 46-49) provide details for the four provinces in our study. Table 6 (p.50) provides details on administrative costs alone, essentially representing primarily staff costs. Note that the total amount available for labour market measures outlined in Table 1 is broken down into two sections: funds available to provinces and territories; and funds to be administered directly by Ottawa. The latter category includes items such as "Pan-Canadian Activities," which cover programs targetting youth, for example, programs over which Ottawa was keen to retain control so that it would continue to have some visibility and profile to Canadians. It is also worth noting that the funding being made available to the provinces came

exclusively from the EI fund and not just Part II of the fund designated for active measures. In fact funds from Part I of the fund were transferred to Part II in the form of an "EI reinvestment." Funds being used in federally administered programs are in part drawn from the EI account but also, in the case of pan Canadian activities and the Transitional Jobs Fund (TJF), from the government's consolidated revenue fund (CRF). All provinces pressed Ottawa for access to both the money and, in some cases, responsibility for the programs under the "federally administered" heading. Newfoundland, for example, wanted to have influence over TJF spending, given that Mr. Tobin, who as a former federal cabinet minister had already succeeded in accessing some of the TJF funds before leaving federal politics, would soon be facing a provincial election where spending on job creation could be seen as helpful. In Quebec, the issue generally was resolved through a compromise whereby the deputy ministers of the two parties would examine the issue of overlap and duplication with respect to CRF funded programs.

On administrative expenditures there was also debate, and more variability. In some provinces, the RHQ of HRDC had been devoting more staff resources, for example, to counselling and placement, while other RHQs had devoted more to other activities. In Newfoundland, however, it appeared to be more the RHQ than the provincial government making this argument to NHQ, namely that the region was being short changed in terms of staff positions. In the end, a clause was inserted in the Canada-Newfoundland agreement stating that the issue would be reviewed in the future.

Equally important for all provinces as the level of funding, indeed likely more so, was the timeframe. Essentially, all provinces felt that three years was too short; that instead the three year period should be seen more as a learning or experimental phase that would then lead to something more permanent or indeterminate in nature. At a minimum, they wished to see funding guaranteed over a longer period. It should be kept in mind that the negotiations were taking place not very long after Ottawa had cut transfer payments under Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan (both of which were then combined into the Canada Health and Social Transfer in 1995) by unprecedented amounts. And there was the suspicion that Ottawa might simply be offloading a set of responsibilities onto the provinces and that it would terminate funding after three years and thus leave the provinces in the uncomfortable position of either funding the programs out of their own pockets or terminating them themselves. In other words there was a strong climate of mistrust which Ottawa had to overcome. Quebec was the province that pressed hardest on the issue, arguing that the agreement could not be of a fixed length given that human resources had been permanently transferred. Ultimately it succeeded in changing what was initially a closed three-year offer into an indeterminate multi-year agreement with three years of firm funding and two years of funding at a level left unspecified but being no less than what was being received in the third year of the agreement. The Quebec agreement also specifies that it can be terminated by either party, but not before the initial three-year period and then only with two years notice and after a review has been completed of "results obtained" (clause 9.2). Under

the "me too" clause provinces which had signed previously before Quebec would also be eligible for a five year funding period. However, in what was described by Ottawa officials as a pre-emptive move, the minister wrote to all the other provinces, making them aware of the five year deal with Quebec and offering them the same terms.

Program Delivery

The issue here, which became a source of contention primarily in the case of Quebec, was the degree to which any given province was willing to deliver programs that matched the description of the five active measures. Most of the provinces were willing at least to re-title or re-package their program activities so as to meet federal requirements. With Quebec matters were somewhat different in that the province wanted the active measures be described not only in terms of objectives desired by Ottawa but also in terms of the objectives being pursued under the rubric of Quebec's labour market policy. Between them, the two parties agreed on the headings of "i) job preparation, ii) entry into employment, iii) job retention, iv) direct job creation and v) employment stabilization" (p. 3 Agreement-in-principle) to describe the active employment measures funded out of Part II of the EI account. Elsewhere in the agreement reference is made to employment benefits being used to "help them [clients] obtain skills for employment," for example.

Accountability Framework

The results based accountability framework was a sticking point that elicited extensive discussion, but in none of the provinces did it become an issue that threatened to derail the negotiations. One of the Quebec HRDC negotiators, for example, noted that while there was considerable discussion of it, in retrospect "it was not that difficult." On one level, the idea of an accountability framework smacked of paternalism and conditionality, program dollars with conditions attached. At another level, however, some of the more fiscally conservative governments such as Alberta were ideologically committed to outcomes based management and accountability, and related approaches, all aimed at achieving better value and results from more limited expenditures. In principle, therefore, a government like Alberta was not opposed to a more rigorous reporting and evaluation of programs and outcomes. The issue for provinces such as Alberta became accountability not to another government but accountability to citizens. Thus, not only in Alberta, but also in a number of the other provinces the question was essentially one of control over the program evaluation process and how the results of that process would be used. In certain other provinces, Newfoundland, for example, there were also strong doubts about the basic methodologies themselves.

A number of dimensions to the accountability framework proposed by Ottawa affected the negotiations. As originally developed during the time of the HRIF, the assumption

was that HRDC would be delivering most if not all of the five active measures and that it would be HRDC and HRDC staff who would be subject to the accountability provisions, most specifically the managers of the 100 new HRDC parent centres. These would be the entities that would be actually implementing active measures programs, developing partnerships with groups and employers in the local community and so on. The HRDC managers in question then would be assessed with respect to the number of clients of the active measures who were successfully returned to the work force and no longer a drain on Part I of the EI account, subject to prevailing economic conditions, plant closures and the like. In other words, the accountability measures appeared to be designed for internal HRDC use. To the extent that these measures and controls were to be applied to provinces, the provinces might not appreciate being treated as simple appendages of HRDC. The other aspect concerned the fact that the funding for the five active measures, insofar as it came from Part II of the EI account, was subject to audit by the federal auditor general. Thus provinces were worried on at least two counts that they might become part of a federally run machine.

First, then, there was the concern of being subjected to an evaluation procedure seen as arbitrary if not flawed and where failure to meet standards could result in financial penalties.

More than one provincial government noted that demonstrating direct links between active measure expenditures, changes in unemployment and reduction in the proportion of EI claimants was difficult at best. It becomes even trickier when results data of this sort are used to change programs or expenditures on a year-to-year basis. There could easily be, for example, a two-year lag between program expenditures and desired changes in the unemployment rate. Secondly, having the federal auditor general inspecting provincial accounts, if only for symbolic reasons, was not something that would be acceptable to the provinces.

One suspects that the accountability framework as originally developed would have been difficult to implement even within HRDC. As discussions evolved, therefore, HRDC negotiators began backing away from the original formulations. However, this did not necessarily mean backing away from targets or evaluation per se. Even the provinces agreed that good quality assessments as to program effectiveness was something that was highly desirable. Rather it was more a matter of who would control the process and the use of the results. Quebec argued, for example, that through its own evaluation and statistics unit within its Ministry of Social Solidarity it was fully capable of doing its own assessments. In the end, therefore, the signed agreements for Alberta and New Brunswick include provisions on "expected results of provincial benefits and measures," "evaluation," "monitoring and assessment," and "financial accountability." Under "expected results," for example, one finds a listing of criteria as primary indicators for measuring "the number of active EI claimants that access provincial benefits and measures" and "savings to the EI Account." (p. 8) Additional clauses provide for the establishment of mechanisms to "jointly

set the targets for each fiscal year" and to "jointly review and assess the achievement of results." Under "evaluation," Canada and the province agree to "jointly develop and carry out a two-phased evaluation process" by a "Joint Evaluation Committee" that, among other things, will determine the impacts and effects of the provincially run programs on sustainability of employment, impact on communities and change in tax revenues. Financial accountability is secured by having the province submit a report containing an audited financial statement following generally accepted accounting principles certified by the auditor general of the province, as well as a statement, also by the provincial auditor general, certifying that all payments received from the government of Canada were paid in respect of actual administrative costs incurred in that fiscal year. Thus, while Ottawa establishes the basic methodology for the primary indicators and the form that audited statements will take, their implementation is handled by a joint committee with respect to results based measures or by the provincial auditor general with respect to certifying audited statements.

In the case of the Quebec agreement, the basic thrust concerning results and evaluation, and the basic criteria to be used is similar to that in the Alberta and New Brunswick agreements, except that here there is no reference to a "joint" evaluation or monitoring process or setting of targets, except for the role of the "Canada-Québec Joint Committee to Oversee the Labour Market Agreement" to "designate experts" to carry on discussion with regard to the setting and revision of targets and the conduct of evaluations. (pp. 8-9). Rather, following the Canada-Quebec implementation agreement, "Quebec shall establish on [an] annual basis results targets" (p. 6) and "an evaluation framework will be developed by Quebec." (p. 8) At the same time, Canada will provide support to Quebec in the form of "tools and methods" and "access to pertinent data" in order to allow the latter "to assume its responsibilities." (p, 7) In brief, the Canada-Quebec agreement was carefully crafted to leave Quebec formally in charge of the accountability framework but ceding to Canada a right to receive reports on a regular basis and requiring Canada to supply Quebec with tools and data. Quebec's Vérificateur général shall conduct an annual audit in accordance with generally recognized audit standards but without formally requiring that it be in a form acceptable to the federal auditor general.

In the case of Newfoundland, here too the final agreement specifies that both partners concur on the need for criteria for measuring the effectiveness of the active measures and that both parties will cooperate in implementing a two-phase evaluation framework. The important difference here is that unlike the other three agreements, Ottawa is responsible for the implementation and delivery of the active measures and thus also responsible for the "results", even though the Newfoundland government will have participated in setting up the evaluation framework and criteria.

Crucially, while the agreements make reference to the "joint" setting of targets, or continued discussion of setting targets in the case of Quebec, nothing is said in any of the agreements about the consequences of targets not being met. In other words, there are no direct

sanctions or penalties should provincial programs fail to achieve targets mutually agreed upon. The only sanctions would lie in the transparency of the reports on the resulting outcomes submitted to the federal parliament, and the possibility that beyond the initial three years Ottawa might argue for a reduction or change in the transfers to the provinces. Beyond this, however, the only requirement on the provinces is to engage in "discussions" with HRDC.

Human Resource Transfers

One of the more dramatic though not unprecedented features of the LMDAs involves the transfer of a substantial number of HRDC employees to the provincial public sector in those provinces with a devolution type agreement.[31] The numbers range from 170 employees in the case of New Brunswick, 204 in the case of Alberta, to 1,084 in the case of Quebec.[32] This transfer was dramatic in the sense that both large numbers and a fair bit of trepidation on the part of employees were involved; and unprecedented because transfers of this order and magnitude had not been attempted previously, at least outside of Quebec, which meant that there was limited experience that could be used by HRDC, central agencies such as Treasury Board Secretariat and provincial managers to address the various complexities and hurdles that arose. For many HRDC managers in the regions the human resource transfer came to represent the single most difficult issue.

From a negotiating perspective the problem for both sides was not so much lack of agreement that this needed to be done, assuming that the provinces in question were going to take over the active measures and other services. Rather in many ways it became more of an internal problem, with Ottawa, for example, having to assure the employees in question, and the relevant public sector unions, that they would be receiving fair treatment in terms of pensions, salary, seniority and the like,[33] and with the provinces, in turn having to reassure its public sector employees that the new arrivals would not displace provincial workers or receive specially favoured treatment. The HRDC negotiating teams were also concerned with client service, both with respect to services for which HRDC still remained responsible but where the employees that formerly had these tasks had left because of the transfer, or with respect to service continuity if both the employee and the service were now under provincial jurisdiction.

For provinces there was an inherent incentive to push for financial compensation for administrative costs associated with the newly acquired responsibilities without necessarily taking any or all of the related HRDC employees. HRDC negotiating teams, however, quickly put paid to that idea. HRDC in New Brunswick ensured that the province took on direct responsibilities for the employees in question, when these were transferred in two separate blocks. The other related issue was how many employees would need to be transferred. The basic rule of thumb was that the full-time equivalents (FTEs) at stake would be those directly involved in administering the active measures, counselling and selection. Eventually, the numbers agreed upon

were rather fewer than initially thought, although the variability from province to province was interesting, reflecting the fact that in some provinces the RHQ had devoted more resources to counselling and the like while the reverse was true in other provinces.

The real work, however, resided in coming to terms with the respective collective agreements, wage differences and the like that, particularly for a less well-off province like New Brunswick, made it difficult to shift a number of employees directly into a new jurisdiction. In many cases, federal employees would be arriving with higher salaries than their provincial counterparts. Initially the public sector unions wanted to be directly involved in the negotiations, but both governments decided that this was inappropriate in a government-to-government setting. The province in many respects was in a more difficult position, having to deal with several unions, some of which engaged in a highly public campaign opposing the move, using both print and radio advertisements. On the federal side, the public sector unions were also unhappy, but the actual employees less so. While reluctant, in both Alberta and New Brunswick the HRDC employees were satisfied with the arrangements and the guarantees that were made. In New Brunswick the transfer, as noted, occurred in two blocks, the whole arrangement being covered by a highly detailed Employee Transfer Agreement, ensuring that the financial transfers did not take effect until the employees in question were actually transferred.

In both New Brunswick and Alberta HRDC people felt it was important that the employee transfers and the negotiations surrounding them be handled by the regions. In Alberta, for example, much time was devoted to communicating with employees, keeping them up-to-date on developments in the negotiations. According to Alberta RHQ officials, it is unlikely the same level of trust would have developed had the negotiations and reassurances been handled directly by Ottawa. One further element that helped in Alberta was that the sizeable experiments in co-location with the province in Edmonton and Calgary helped dispel some of the uncertainty on the part of employees involved and made them more receptive to the transfer. The HRDC official in charge of these co-location experiments was also involved in the federal-provincial negotiations.

The situation in Quebec with respect to employee transfers was rather different. Essentially it boiled down to the fact that many, though not all, HRDC employees were not opposed to the move and some were actually eager for the opportunity to move to the provincial sector and supported the principle of Quebec jurisdiction. Furthermore, for several of them it represented an opportunity to help build a new organization. And for many it was attractive financially. The terms of transfer negotiated for them were very good and, as well, pay scales and the like in the Quebec public service tended to be better than those in other jurisdictions. The Quebec minister, Louise Harel, made it known that she had a good opinion of HRDC employees and would welcome them into the Quebec public service. At a minimum, the prospect of HRDC transferring to the province had been discussed for a number of years and the actual transfer therefore ended the uncertainty. The bottom line, therefore, was that the affected employees had waited a long time, wanted to continue working in the field of labour market development, were

ready to help put the new organization in place, and, finally, saw in the transfer certain financial advantages. There was still a lot of detail work regarding employee classification and the like that needed to be completed. But the employee transfer issue was not a major irritant.

Service to Clients/Language of Service

Continuity in service to clients was one of the principles held to be important in the negotiations. This principle appeared to mean rather different things in the four different jurisdictions. In some respects, it simply meant the absence of major disruptions in client service, in other respects it appeared to mean continuity in case management, and yet in other respects it meant continuity in service levels and standards. Certainly in all four jurisdictions both provincial and HRDC officials wanted above all to avoid major disruptions and to see continuity in basic levels of service. The issue that became a major sticking point, a potential deal breaker, in one of the provinces was language of service, and the province in question was Quebec. It was an issue that took many weeks to resolve and was discussed at the highest level, that is, directly in cabinet, and ultimately was negotiated directly by prime minister Chrétien and premier Bouchard. In the words of one HRDC negotiator it was "not so much what should be done but how to reconcile two different legislatures"; it was a matter of "respecting autonomy and jurisdiction." Quebec declined to acknowledge the jurisdiction of the Official languages Act with respect to delivery of Part II measures; Ottawa in turn appeared reluctant to confer any more legitimacy to Quebec's Charter of the French Language than was necessary. In the end, the issue was resolved through an exchange of letters by the responsible ministers, carefully crafted by both sides, that became part of the agreement in principle. In effect, Quebec guaranteed that English-speaking clients would receive information, counselling, training and the like, in their own language in accordance with the provisions of the Charter of the French Language. With respect to "written communications with corporations established in Quebec," it was agreed that for purposes of the Official Languages Act Canada would exercise those functions instead but only for the delegated functions such as placement and exchange of information and not for the active measures that were in fact transferred.

The language issue was effectively a non-issue in New Brunswick, Canada's only officially bilingual province with a well-developed capacity to deliver programs and services in both languages. Alberta was willing, to a degree, to accommodate Ottawa on this issue; its agreement specifies that "in areas of significant demand" the province will provide access to programs and service in both official languages, using the provisions in the Official Languages Act but only as "guidelines", in consultation with representatives of the minority language group in each locality. Pamphlets and other items of information are available in both official languages in "Canada-Alberta JOBS" centres managed by the Alberta Department of Advanced Education and Career Development.

Information Sharing

One of the more daunting tasks facing both Ottawa and the provincial governments concerned linking the information systems of the two governments together. It was daunting not because it was necessarily a source of conflict but because of the myriad details and problems relating to technical and legal constraints. Differing computer and information systems not just between governments but also within governments was one major hurdle. In providing a seamless and integrated service to clients, checking on the status of someone drawing social assistance as to their eligibility for Part II EI benefits, for example, would necessarily involve linking together, or at least accessing, the client's social assistance and EI files. The problem in doing so might in part be technical, but it might also be legal, that is privacy legislation could prevent a clerk, even someone working for the same government, for example, from accessing information on a client that was originally collected for a different purpose. Other connectivity problems related to the responsibilities for collecting and entering labour market information for the National Employment Service (NES), that the three devolution agreement provinces would acquire in signing the agreement.

To help resolve the issue Ottawa made money available to each of the three devolution agreement provinces to help defray the costs of upgrading and connecting their information systems. Each of the agreements contains a detailed annex outlining what information is to be shared (e.g. client social insurance numbers, benefit and claim records) and the protocols governing the disclosure and management of such information (e.g. applicability of the federal Privacy Act and comparable provincial legislation). HRDC and their provincial counterparts have taken a fairly flexible if not broad interpretation as to what constitutes appropriate sharing and disclosure of client information. According to HRDC officials, while this approach may yet be challenged, by privacy commissioners for example, a more restricted and rigid philosophy in this regard would likely make the sharing of meaningful information well nigh impossible. The importance of data exchange and information sharing resides not only in the area of client service, ensuring that provincial officials doing the screening and selection of candidates for training have access to the relevant EI client records, but also in allowing HRDC to assess the participation rate of EI clients in provincially run programs and to help reduce fraud. The provinces also have an interest in the last issue. In brief, there were mutual interests and much goodwill on both sides that made the information sharing issue during the negotiations much less of an obstacle than it could have been.

That is not to say that technical problems related to connecting disparate and potentially incompatible systems will not arise — some surely will — but certainly there appears to be a commitment on both sides to resolve them.

Timing

The issues discussed above can be termed substantive in the sense that they relate to issues like funding and jurisdiction. There were also a number of items that can be termed process issues in that they relate to the dynamics and the process inherent in the negotiations themselves. First and foremost, there was the issue of timing: who would be first to sign? What incentive was there in doing so? This was an issue of concern to both Ottawa and the provinces. For Ottawa getting to a first agreement was important, in the sense of breaking the ice. But, with which province was also a crucial consideration. It soon became apparent that Alberta and New Brunswick were the provinces most advanced in responding to the federal offer and in understanding what was at stake. The RHQs in those provinces also played an important role insofar as they were responsible for the actual conduct of the negotiations, and part of their responsibilities involved bringing the province up to speed, helping them in framing its demands. The extensive experiments in co-location in Alberta helped HRDC staff in that province in establishing a good relationship and getting the negotiations off the ground. In New Brunswick, working with the province on experimental programs to reduce dependence on welfare helped there.

For Ottawa, the ideal situation was a first agreement with Alberta. New Brunswick with its Liberal government and the fact that minister Young was from that province made a first agreement here less attractive. It could be perceived as less consequential and, possibly, as favouratism on the part of the minister. A deal with Alberta, a province regarded as a tough and sophisticated bargainer and not usually seen as a traditional ally of Ottawa, on the other hand, would likely impress other provinces. HRDC in Alberta itself was also keen to be first, sensing that they were working on something important and precedent setting. Furthermore, by being first they could address the issues that they and the province felt were important, rather than being stuck by precedents set by an agreement with another province. HRDC staff in that province saw that as a powerful incentive to move the negotiations along, and the province appeared to share in that sentiment. In the end Alberta signed its agreement a few days before New Brunswick in December of 1996, a little more than a year after Bill C-12 was first tabled.

Ottawa was also keen to hold up the Alberta and New Brunswick agreements as models for the other provinces. In general, the steering committee in NHQ favoured the devolution model. To them, the devolution model made more logical sense, with its clearer lines of responsibility, despite the fact that those in the service delivery and corporate service branches were worried about there being enough of a critical mass out in the field to justify the maintenance of full scale HRDC centres in some of the regions.

In contrast to full-scale devolution was the case of Newfoundland. The co-management agreement it signed in March of 1997 was quite different from the Alberta and New Brunswick agreements. According to Ottawa officials, the steering committee in NHQ was

flexible as to whether a province opted for devolution or co-management; and in September of 1996 the minister indicated to Mr. Tobin that he was quite willing to entertain something quite a bit less than a full-scale devolution arrangement in order to expedite negotiations. The HRDC people in Newfoundland, however, sensed that at least some in NHQ favoured devolution over co-management and felt that, in resisting, they were the ones that effectively pioneered the co-management approach, not only for Newfoundland but for other provinces as well. "Basically, we took the Alberta and New Brunswick agreements, took out the devolution wording, put in the co-management wording and then went to Ottawa." Thus, instead of sections dealing with the transfer of responsibilities and staff, the Newfoundland agreement specifies the arrangements for co-management, including the structure for the management committee (composed of equal number of representatives from each partner) and the Regional Committees for Labour Market Development and the arrangements for co-location. The appendix on co-location is actually one of the longer appendices attached to the agreement.

On April 21, 1997, after two weeks spent resolving the tricky official languages issue, prime minister Chrétien and premier Bouchard signed an agreement in principle. This was followed by seven months of "very tense" negotiations over the details of the implementation, "tense" not so much because of political issues but because of the degree of complexity and details involved. Unlike the negotiations for the agreement-in principle, these negotiations were handled by a senior official from the Quebec RHQ. In November of 1997 the detailed implementation agreement was signed by ministers Pettigrew and Harel representing Ottawa and Quebec respectively. Thus, unlike the agreements with the other three provinces, the Quebec agreement came in two stages, and it outlined in considerable detail the principles involved while minimizing references to legal statutes and authorities. The implementation agreement specified down to the smallest detail what was to be transferred, including the type of computer equipment and the size not only of the "standard workstation" ("80 square feet") but also the type and dimensions of the furniture (e.g. "corner table 42 x 42 x 29").

Intragovernmental Issues

As noted earlier, some of the problems and issues that needed to be overcome were related as much to relations *within* each of the federal and provincial governments themselves as relations between the two levels of government. At the provincial level, this typically involved bringing together two or more departments that had interests or responsibilities in the labour market development field. At the federal level it involved relations within HRDC, typically between NHQ and RHQs, as well as between the different branches at NHQ, and between HRDC and central agencies, especially PCO.

We have only limited information on possible differences and problems at the provincial level. To a greater or lesser extent all provincial governments had a problem of fragmentation of responsibilities across different departments or portfolios. Quebec, at the same time as it took on the new responsibilities, also embarked on a major reorganization bringing together the SQDM, which had originally been created as a separate agency, with the ministry of social security to form the new ministry of social solidarity (Solidarité sociale). These changes caused problems both for the implementation phase and for the negotiation phase. Some of these problems will be discussed below in the "outcomes" section.

With the opportunity to interview HRDC staff not only in NHQ but also in the RHQs in the four provinces as well as PCO officials, we do have more information on *intra*governmental issues at the federal level, especially those arising between NHQ and the RHQs. These issues ranged from the type and level of support provided by NHQ to the regions to some of the fascinating differences in interests and perceptions held by NHQ and the RHQs.

Generally, all four RHQs were pleased with the level of support provided by the federal-provincial branch of HRDC. While the negotiations were, in the main, handled by the regions, excepting Quebec for the agreement in principle, the federal-provincial branch did represent the driving force, and most important issues and parts of agreements did need the approval of the centre, and ultimately, of course, of the minister and prime minister. If the negotiations were perceived to be lagging, there would be pressure applied on the region. There was considerable praise for the way the financial people in Ottawa were able to produce or repackage financial information in a timely and responsive fashion. Support in this respect helped to make negotiating the funding transfer issue with the provinces much less difficult than it might have been. The human resource transfer issue was seen as more problematic, where HRDC officials in the regions sometimes felt that they were working in an information vacuum and where the necessary tools for overcoming obstacles relating to pensions, seniority and the like were simply not available. Some of this criticism was levelled at the human resources branch in HRDC but more so at the Treasury Board Secretariat. It should be stressed, however, that despite the transfer of Revenue Canada employees to Quebec in the early 1990s as part of a tax harmonization agreement, the area of human resources transfers from the federal to provincial levels remains relatively new.

On a perceptual level, there were important differences between NHQ and the regions. Certainly in all four provinces RHQ's staff felt that without their presence and involvement, there would be no agreement. Only they, it was argued, had the necessary rapport and trust with provincial officials; only they had a proper understanding of the lay of the land, what the province was willing to accept, what the real interests of the province were. Officials in Ottawa, in turn, felt that in the absence of the pressure that they consistently applied and the logic of the proposals that they had developed, the regions were unlikely to have succeeded. Both sides would agree that they needed each other. Nonetheless, in some instances there were

major differences in interpretation of goals and developments. In Newfoundland, for example, the feeling was that Ottawa was opposed to the co-management option, while Ottawa argued in turn that while it favoured devolution it certainly did not rule out co-management, particularly if this were the preference of the provincial government. To a lesser extent these concerns were also voiced by HRDC in New Brunswick. In Newfoundland, however, differences occurred across a wide range of issues, whether it was the perception that the Newfoundland region was being short changed in terms of staff, cross-subsidizing the devolution agreements, or not being understood with respect to the unusual importance of the community college system in that province relative to other jurisdictions. Ties between Newfoundland HRDC officials and the provincial officials appeared to be very close, to the point where it becomes very difficult to distinguish between provincial interests and goals and those of the Newfoundland HRDC. In some respects, it appears that most of the hard bargaining occurred not between Ottawa and the province of Newfoundland but between HRDC NHQ and Newfoundland RHQ. The nature of the relationship appears similar to that described by Donald J. Savoie involving the regional officials of the former Department of Regional Economic Expansion (DREE) in New Brunswick and officials of the provincial government who formed a relatively closed policy community that came to be at odds with both officials and politicians in Ottawa.[34]

In Quebec no such issues arose, at least not at the most senior levels, where senior officials based in Montreal worked side by side with the deputy minister himself, as well as consulting with PCO staff. In none of the other three provinces does it appear that HRDC officials came to develop the type of close relations found in Newfoundland. Paradoxically, it was in Newfoundland, where RHQ officials claimed that one of their aims was to preserve the strongest federal presence possible, where there also appeared to be the greatest tension between the RHQ and NHQ.

Within HRDC NHQ there were differences between different branches. Those in the service delivery and employment insurance branches were naturally concerned as to how loss of staff in the regions might compromise the service delivery network and the integrity of labour market development policy generally. Furthermore, the service delivery network had already undergone considerable change in the previous two years and managers in this branch were not keen to see yet further changes and possible disruptions. Nonetheless, once it became clear that the minister and the department were committed to making good on the May 30th announcement and that the prospect of striking agreements was favourable, the branches provided the necessary support, helping to establish the number of FTEs involved in the delivery of the active measures, for example. Similarly, while there had been a certain amount of friction between HRDC and PCO earlier in connection with Program Review, for example, in the case of the LMDAs PCO provided, according to HRDC officials, excellent support, primarily in relation to the negotiations with Quebec.

One factor that could potentially have affected the negotiations in a major way did not in fact have much impact, namely the concerns of MPs and federal ministers over losing

control of programs implemented in their ridings or provinces over which they have traditionally enjoyed some influence. Particularly on the government side, MPs, working through caucus, might have been able to put pressure on the minister to resist turning federal programs over to the provinces. MPs were indeed concerned over changes in EI programs, but this concern was focused primarily on changes in Part I of the UI/EI act, that is insurance benefits, where major reductions were planned for repeat users and part-time workers. Much less attention was paid to the possible implications of changes in the active measures component under Part II. In other words, most MPs were preoccupied with the Part I changes and, many of them, being first time MPs, were not really up to speed on what the proposed changes to the active measures might entail. The parliamentary secretary for HRDC, Robert Nault, did head an advisory committee of government MPs, which was briefed on a number of occasions by HRDC officials. However, this committee did not play a major role and, according to one HRDC official, remained largely passive.

The one exception is Ontario, where interest in the negotiations was, and still is, much higher, though this interest largely arrived after the initial set of agreements were signed. Ontario, with 101 government MPs, is also a good example of what can happen when MPs are both numerous and on top of the issue. It is still lacking an LMDA, and one reason for this state of affairs is the extreme reluctance of the Liberal caucus and certain key Liberal ministers to see federal programs involving employment, training and the like being placed in the hands of a provincial government considered by many MPs to represent the antithesis of what the Liberal party stands for. In contrast, in New Brunswick in 1996, the senior minister in the province, Doug Young, was also the HRDC minister who was strongly committed to seeing as many provinces as possible take up the May 30th offer. In the other provinces, federal ministers were separately briefed on the negotiations and the proposed agreement for their province, but while they expressed some unhappiness, they demanded neither changes nor rejection of the proposed agreements. In brief, more government MPs or ministers, especially experienced MPs in the provinces in question, who were aware of, and concerned with, the issue might well have affected the outcome. In the end, however, MPs were not a factor in shaping the LMDAs that were ultimately signed.

In the late stages, when the draft agreements for Alberta and New Brunswick were brought before the federal cabinet, there were some delays. Since cabinet, excepting for key ministers from Quebec, had not been directly involved in approving the May 30th proposal, when they were presented with the draft agreements there were numerous questions. This, in turn, resulted in some delays and, at one point, concerns were raised that federal negotiators might have to go back to the provinces requesting changes. The agreements were ultimately approved by cabinet as originally negotiated, with PCO officials playing a crucial role in ensuring that all the clarifications and information on the agreements demanded by cabinet were provided within a very compressed time frame.

Overall, it is worth stressing that while the negotiations were conducted primarily by senior civil servants on both sides, the whole process was considered by most officials to be intensely political. Again, stemming directly from the sense of crisis surrounding the 1995 Quebec referendum, it was an important issue to both federal and Quebec political leaders. For this reason, officials in PCO remained close to the negotiations and those in the PMO also kept a watching brief. Public opinion in Quebec, particularly that associated with the Quebec consensus, was considered by Ottawa to be critical. Continual soundings with important figures in Montreal were taken to assess support for the federal proposals within the Quebec community, the strategic aim being to design a deal that would be difficult for the PQ government to turn down in light of its likely acceptance by others involved in the Quebec consensus.

In other provinces the political executive also took a close interest. It was a topic of intense discussion in the Newfoundland cabinet, and for New Brunswick premier Frank McKenna it was an issue that he discussed directly with the Prime Minister. Within the Quebec cabinet there was considerable debate over, and opposition to, the proposed agreement, until it was finally decided that "the political cost of rejection would be higher than that of acceptance."[35] Outside of Quebec, the more general political climate was also important. In the lead up to, and shortly after the Quebec referendum, there was considerable goodwill and a willingness to show flexibility. It was during this phase that the LMDAs were negotiated. By late 1996, however, the climate began to change, with more emphasis on "tough love" vis-à-vis Quebec in particular and the provinces more generally, a change that was articulated in part by parliamentarians on both sides of the House. More than one HRDC official noted that had the negotiations been delayed for any length of time, it is unlikely that many or, for that matter, any agreements would have been signed.

Outcomes

By 1998 nine of the ten provinces had signed agreements. An agreement with Ontario continues to elude the parties. The agreements struck with Alberta, New Brunswick, Newfoundland and Quebec set the tone for the remaining agreements. The main highlights of the four agreements, with respect to the scope of the agreements, program funding, federal visibility and the like, are summarized in Appendix 2. The descriptions of the components in the Quebec agreement-in-principle are less specific, but the implementation agreement does provide much greater detail, at least with respect to the human resource transfer issue and the arrangements for joint oversight and implementation.

In seeking to explain this set of agreements we can summarize the various factors cited by the main participants: first and foremost was the Quebec agenda. Jurisdiction over labour market training had been a demand of long standing for both Liberal and PQ

governments in Quebec, a demand that was supported and reinforced by a broad public consensus. While there had been ongoing discussions about devolving at least some of the active measures to the provinces, especially since 1994 as part of Program Review and the social security review, the specific catalyst lending urgency to the discussions was the Quebec referendum and the perceived need to demonstrate to Quebec citizens that federalism could be made to work. And one way of doing so was to respond in a flexible and positive fashion to one of Quebec's longstanding concerns. To make good on the promise a number of additional factors became important. First, there was a strong commitment by the then minister of HRDC, Doug Young, to develop a set of proposals that would not only meet but also in some respects exceed the expectations of the provinces: a package that would satisfy the basic demands of Quebec and a number of the other provinces, that still preserved a role for Ottawa in certain so-called "pan-Canadian" areas, and that was fair to HRDC employees who would need to move to the provincial public sector. This ministerial commitment was reflected in, or coincided with, organizational changes within HRDC itself, with the federal-provincial relations and policy branch having a direct reporting relationship to the deputy and with a shared commitment to crafting a proposal that would lead to a deal with the provinces, notwithstanding concern with or opposition to devolution in some quarters within the department. Support and advice from PCO was also seen as crucial to a successful conclusion to the negotiations, especially with respect to the Quebec file. It appears clear that there was a clear commitment on the part of the department to a plan of action, centred around the May 30th proposals, that was then systematically implemented by the federal-provincial relations branch. Mr. Young's successor as HRDC minister, Pierre Pettigrew, like his predecessor, was committed to seeing the negotiations through to a successful conclusion and in this respect was able to use his considerable diplomatic skills to help achieve this objective.

One "untraditional" feature of the federal approach that likely contributed to the outcome was that it put its bottom line on the table at the outset and its bottom line offer contained far more than what most of the provinces had been expecting or, for that matter, were able to reasonably assimilate. To be sure adjustments to this bottom line were ultimately made, primarily in relation to the timeframe. But the basic definition of the active measures and the base funding allocations outlined in the final agreements were quite close to what was contained in the May 30th offer. This "maximalist" and transparent approach likely helped engender a degree of trust among the provinces; certainly it appears to have reduced the time-frame for the negotiations.

HRDC officials in the regions, as the front line negotiators, also played a critical role, both in getting to 'yes' with their provincial counterparts and in shaping the final agreement. The development of a level of trust with the provinces and, in particular, the negotiation of human resource transfers in the three provinces with devolution agreements, would not have occurred in the absence of the role played by the regional officials. Furthermore,

in the case of the Newfoundland LMDA, the RHQ by its own account played an important role in steering the provincial government towards the co-management model.

Finally, it should be stressed again that the general political climate prevailing at the time, stemming in good part from a sense of goodwill both before and following the Quebec referendum, was an important factor. But, within less than a year following the referendum, federal attitudes hardened, becoming less conciliatory both towards Quebec and the provinces. These changes in attitude occurred not only in cabinet but also in caucus and within the Canadian public outside of Quebec more generally.

Given our lack of access to provincial officials, we are limited in what we can say about the reasons that led provinces to sign the agreements, whether co-management or devolution. Information from federal officials and some press reports, lead us to suggest the following. For a province like Newfoundland the agreement made eminent sense. Even though the province was unhappy about the phasing out of support for community colleges, the opportunity to have direct influence over the management design of the active measures, as delivered, likely proved very attractive. For provinces like Alberta and New Brunswick, the opportunity that was attractive for them was control, and funding, over a range of programs that they felt were under provincial jurisdiction or logically could be better handled at the provincial level. The opportunity to reduce financial pressures on their social welfare budgets by being able to place some of their social assistance clients into EI funded active measures programs may have been a factor, though likely not a critical one. The information sharing components in the agreements were likely perceived as win-win situations, allowing provinces, as well as the federal government, to reduce fraud and improve levels of service. The fragmentation of authority and responsibility for labour market type functions across a number of different provincial departments likely reduced the effectiveness of the provinces in articulating a well-developed position and perhaps put them, initially, at least at somewhat of a disadvantage. Certainly a number such as Nova Scotia and Saskatchewan, and not just Newfoundland, backed away from the devolution option, opting for co-management instead.

Quebec signed its agreement-in-principle after extensive discussion in cabinet, and presumably after reviewing all its strategic options. It can be argued that there were some attractive features in the agreement, including the availability of trained and committed federal officials who were willing to move to the provincial sphere and to embark on the creation of new institutions for delivering the active measures under Quebec jurisdiction. It also gave the Quebec government a concrete opportunity to demonstrate that it was willing to absorb federal employees, something it has promised to do on a much broader scale should the sovereignist project ever become a reality. Ultimately, it was likely a case where Quebec could not afford to reject the deal. Had it done so it would have stretched its credibility within important sectors of the Quebec community. The business and educational sectors were favourably disposed towards the package, and the Quebec media had positive things to say about it. Symbolically, it would be

difficult for the Quebec government to argue that it had knuckled under solely because of pressure from Ottawa.

The signing of the LMDAs represented only the immediate results. As specified in the agreements themselves, much remained to be worked out in subsequent discussions and negotiations, for example, the creation of joint mechanisms and the setting of targets. As well, unforeseen problems in areas such as sharing of data bases and linking federal and provincial information systems may delay aspects of the agreement. While some preliminary reports have come in on how the active measures have fared under provincial jurisdiction, subsequent years will tell us the story. It is possible, however, to report on some of the observations made by those closest to the action, namely HRDC officials in the regions. The degree to which the HRDC regional staff were satisfied with the outcome can be placed roughly into two categories. In three of the provinces, HRDC officials were reasonably pleased; in one, the staff would have preferred a different outcome.

Specifically, in the case of Newfoundland both the RHQ and the Newfoundland government appear satisfied with their co-management arrangement. At the centre point of the arrangement is a secretariat, located in the Newfoundland government's confederation building, which is responsible for supporting the work of the management committee and the six regional councils.[36] HRDC, of course, is responsible for the delivery of the five active measures. Through the joint management council and the regional councils, the Newfoundland government's influence extends to an effective veto over the manner HRDC delivers the active measures. Members of the provincial house of assembly also have considerable interaction with the workings of the regional councils. For their side, HRDC officials feel that they have managed to preserve and even extend the federal government's presence and visibility throughout the province, and by working more closely with provincial officials are in a much better position to assess needs and problems in the province.

The Alberta HRDC officials were generally pleased with the functioning of the LMDA and no concerns were volunteered about the quality or amount of information on the delivery of the active measures. They did express concern, however, about what they perceived as a limited capacity within the Alberta RHQ to handle the functions that remain. Since they still have responsibility for the youth and aboriginal programs and for performing analyses of Alberta labour market needs, they argued that the loss of certain key staff to the province means they were now understaffed.

The province where senior HRDC officials have a fairly high degree of comfort with their devolution agreement was Quebec. In good part as a result of the detailed requirements built into the implementation agreement, federal officials have been extensively involved in the various processes used to implement the agreement. As such, they have a good sense of how labour market policies and programs are faring in that province. Newspaper reports

suggest that evaluations conducted by "la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Solidarité sociale" indicate that the province is having difficulties in mounting the new programs, largely as a consequence of bringing no less than three separate agencies together.[37] As well, Quebec is attempting to create a highly centralized delivery mechanism in an area where HRDC had traditionally operated in a more decentralized fashion. In terms of impact, there appears to be a decline in the proportion of clients successfully being returned to the workforce. Reports in the media also claim that Emploi-Québec is unable to provide funding for clients who had their training programs already approved.[38] Evidence of such problems is being used by some Liberal MPs from Ontario to argue that any future agreement with Ontario should be much more stringent in terms of conditions and controls. HRDC officials, while acknowledging that the creation of a new organization such as Emploi-Québec might create some problems and that Quebec was facing some public criticisms, were, however, satisfied by the fact that Quebec was taking the evaluation process and content seriously. Generally, HRDC appears to be pleased with the working relationship it has developed with Quebec and with the Joint Committee to implement the labour market agreement.

The New Brunswick HRDC officials are less happy. After a year's experience in living with the agreement their general sense is that they no longer have a good sense of how well specific programs are faring. A co-management arrangement, they felt, would have given them much more information and influence over the operation of the programs. They also expressed some concern over the New Brunswick government's capacity in handling and integrating the different active measures, especially given that two departments are involved, namely, Advanced Education and Labour and Human Resources Development, and that relations and formal links between the two are somewhat problematic. Among other things, they noted that New Brunswick did not take up all the money that was available, suggesting that it was experiencing difficulty in selecting and placing clients in programs and that service in the rural areas was not as strong as it had been under HRDC. Furthermore, they were disappointed with what appeared to be the very limited examination of provincial expenditures of EI monies on active measures by the provincial auditor general.

The key question that a number of officials both in Ottawa and in the regions raised is the extent to which HRDC still has the capacity to provide a nationally and integrated labour market strategy. The implication appears to be that HRDC no longer has the necessary critical mass of expertise, especially out in the field, given the asymmetry in the roles of its regional offices across Canada, and given that its authority has been fragmented across jurisdictions. A federal advisory body, the Canadian Labour Force Development Board (which ceased to exist in early 1999), has also argued that the transfer of responsibilities to the provinces has resulted in "an uneven and inequitable system" for Canadians.[39] At a minimum, one HRDC official noted, it would have been better had Ottawa pressed a little harder to ensure that there were provisions with teeth requiring provinces to meet certain standards of performance. But at the same time, he acknowledged it would have been difficult, and hypocritical, to expect the provinces to accept such standards, given that up to that point HRDC

had never really attempted in any meaningful way to apply these kinds of standards to itself! Thus, it appears that in many ways the capacity that HRDC and its predecessors possessed at one stage had always remained unrealized. It is this point, therefore, that one might wish to keep in mind when, five to ten years from now, we begin to assess whether or not the promise of the LMDAs have been fulfilled.

VII. Lessons For Public Management

This study has been, in good part, an examination of how Ottawa and 11 provinces and territories successfully negotiated a set of agreements on a contentious and longstanding issue — the respective roles of the two orders of government in the field of labour market development programs. Above all, however, it is a case study of the federal government's management of planning and negotiating changes in intergovernmental tasks and responsibilities. We conclude therefore with our interpretation of what lessons can be gleaned from this experience in public management. We acknowledge, of course, the limitations of generalizing on the basis of a single case. Yet, given that the federal government was able to bring these negotiations to what are widely considered to be successful conclusions, this case is a significant one.

In our view there are six important lessons to be drawn. They are that the negotiating department ensure that:

- good vertical linkages be established between the departmental centre and its regional/local field offices, given that the latter are likely to have the closest ties with their provincial counterparts;
- good horizontal linkages be established between the different functional groups at its centre, in light of the fact that intergovernmental agreements are invariably multidimensional, that is, encompassing political, policy, intergovernmental, finance, and human resources considerations;
- the departmental centre set the framework for direction, delegate responsibility for negotiations to field officers, but then perform the corporate challenge function to keep the ultimate objectives firmly in sight;
- central political, policy and management agencies be fully engaged so that whole-of-government issues are managed in a coordinated manner;
- regional officials be sufficiently well informed and advised so that they can recognize when the political dimensions of negotiations require the attention of those with the authority to engage at the political level;
- human resource issues be considered at the outset, so that they can be managed as integral dimensions in negotiations; and,

- maximum degree of transparency be present in the offer to all provinces, with the provision for subsequently adjusting agreements to ensure common treatment where desired.

Given the account of the process that we have described, these lessons may appear to be nothing more than simply good management principles. They are this, of course. Yet, we need to remind ourselves that, among other things (including simple good fortune), success depends on not only the recognition of good management principles at the outset but also the willingness to adhere to them throughout what can be an uncertain and tense process.

Notes

1. A detailed discussion of the agreements, and a more explicit evaluation of them, can be found in Thomas Klassen, "The Federal-Provincial Labour Market Development Agreements: Brave New Model of Collaboration?" in H. Lazar and T. McIntosh (eds.) *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2000).

2. These factors are among the main ones first identified by Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1972).

3. J.S. Dupré, "The Workability of Executive Federalism in Canada," in H. Bakvis and W. Chandler (eds.) *Federalism and the Role of the State* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), pp. 236-258.

4. Donald J. Savoie, Federal-Provincial Collaboration: *the Canada-New-Brunswick General Development Agreement* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1981).

5. For a history of Ottawa's involvement in labour market development see John Hunter, *The Employment Challenge: Federal Employment Policies and Programs, 1900-1990* (Ottawa: Government of Canada, 1993).

6. Quoted in J.S. Dupré et al., *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario* (Toronto: University of Toronto Press 1973), p. 30.

7. Ibid., p. 15.

8. Quoted in ibid., p. 49.

9. Rodney Haddow, "Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment," in F. Rocher and M. Smith (eds.) *New Trends in Canadian Federalism* (Peterborough, Ont: Broadview 1995), p. 343.

10. For details see Peter Aucoin and Herman Bakvis, "Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada," *Canadian Public Administration* 36 (1993), 392-420.

11. The largest component (85 per cent in terms of full-time equivalents (FTEs) in the new HRDC) was the former Employment and Immigration department, minus the Immigration Branch; the Welfare side of Health and Welfare was the next largest (10 per cent of FTEs); all of Labour Canada and smaller components from Secretary of State and Multiculturalism and Citizenship represented the remainder.

12. P. Aucoin and D.J. Savoie (eds.) *Managing Strategic Change: learning From Program Review* (Ottawa: CCMD, 1998).

13. Herman Bakvis, "Shrinking the House of HRIF: Program Review and the Department of Human Resources Development," in G. Swimmer (ed.) *How Ottawa Spends, 1996-97* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), p. 133-70.

14. H. Bakvis, "Getting the Giant to Kneel: A New Human Resources Delivery Network for Canada," in R. Ford and D. Zussman (eds.) *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada* (Toronto: KPMG/IPAC, 1997), pp. 154-71.

15. See his "Note from the Deputy Minister: Federal Proposal on Labour Force Development," (Ottawa: HRDC, June 1994).

16. Bakvis, "Shrinking the House of HRIF".

17. Pierre April, "Bourbeau fait l'unanimité sur le rapatriement de tous les pouvoirs touchant la main-d'oeuvre" *Le Devoir* December 14, 1990, A2.

18. Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, "Report to Premiers," December 1995, p. 10.

19. Ibid., p. 13.

20. Ibid., pp. 15, 16.

21. Ibid., p. 16.

22. Ibid., p. 15.

23. Office of the Prime Minister, *News Release,* "The Prime Minister Delivers on Referendum Commitments with Initiatives for Change," November 27, 1995.

24. Human Resources Development Canada, *News Release,* "Government of Canada Offers Provinces and Territories Responsibility for Active Employment Measures," May 30, 1996, Backgrounder #1, p. 2.

25. Quoted in Rhéal Séguin, "Ottawa to get out-of- job training; Quebec unhappy with timetable" *Globe and Mail,* February 24, 1996, A4.

26. Edward Greenspon, "Young Pledges Move Out of Training," *Globe and Mail* [Toronto], March 1, 1996, A4.

27. Human Resources Development Canada, *News Release,* "Government of Canada Offers Provinces and Territories Responsibility for Active Employment Measures," May 30, 1996; Human Resources Development Canada, "Getting Canadians Back to Work: A Proposal to Provinces and Territories for a

New Partnerships in the Labour Market," May 30, 1996.

28. Judy M. Foote, Minister, Department of Development and Rural Renewal, Government of Newfoundland and Labrador, letter to the Honourable Douglas Young, Minister of Human Resources Development, Government of Canada, September 11, 1996.

29. Andrew Johnson, "Towards a Renewed Concertation in Quebec: La Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre," paper presented to the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Brock University, June, 1996.

30. Edward Greenspon, "Quebec gets job-training role Ottawa cedes control" *Globe and Mail* April 21, 1997, A7.

31. The precedent was set with the 1990 tax harmonization agreement between Ottawa and Quebec, which saw Quebec taking on the administration of the federal Goods and Services Tax (GST) and, as a consequence, the transfer of a number of Revenue Canada staff to the Quebec civil service.

32. In the case of Quebec the final number transferred was actually closer to 1010.

33. Federal assurances in this regard were governed by the definition of what constituted a "reasonable job offer" under the federal "Work Force Adjustment Directive" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, July 1996).

34. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration.*

35. Greenspon, "Quebec gets job-training role Ottawa cedes control", A7.

36. www.gov.nf.ca/hre/wiconcert/Service.htm.

37. "Les assistés sociaux sont les grands perdants," *Le Droit,* February 18, 1999, 2; see also "La confusion règne à Emploi-Québec," *La Presse*, February 19, 1999, A1, A2.

38. "Separatist cause damaged by crisis, PQ minister says," *Globe and Mail* August 20, 1999.

39. Draft report, quoted in *Globe and Mail* November 26, 1998, A4.

Table 1

Projected Distribution of EI-Related Funding
Under New Labour Market Arrangements, 1995-96 to 1999-2000

Funds/Years	1995-96 $M	1996-97 $M	1997-98 $M	1998-99 $M	1999-00 $M
Available to Provinces and Territories for Active Measures					
1. EI Development Uses	1,214	1,172	1,150	1,150	1,150
2. EI Reinvestment	0	175	380	600	700
Total - provincially-administered	**1,214**	**1,347**	**1,530**	**1,750**	**1,850**
3. Income Support for EI Claimants	500	500	500	500	500
4. Pan-Canadian Activities	186	228	250	250	250
5. Transitional Jobs Fund	0	60	140	100	0
Total - federally-administered	**186**	**288**	**390**	**350**	**250**
GRAND TOTAL	**1,900**	**2,135**	**2,420**	**2,600**	**2,600**

Source: Adapted from: Human Resources Development Canada, attachment to letter to provinces from J.-J. Noreau, Deputy Minister, June 1996. Note: Amounts under APan-Canadian Activities@ include funds allocated on a Anational@ basis. Funding made available to the provinces do not include additional funds for administrative costs available to provinces with a devolution type agreement.

Table 2
Projected Distribution of EI-Related Funding*
Under New Labour Market Arrangements, 1995-96 to 1999-2000
($000s)

ALBERTA

Funds/Years	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Max. Funds for provincially-managed programs**					
UIDU/Part II (Base)	86, 695	81, 857	80, 454	80, 591	80,714
Re-Investment	0	7, 858	17,063	26, 941	31,431
Total - Max. funds for provincially-managed programs	**86,695**	**89,715**	**97,517**	**107, 532**	**112,145**
Income support under active measures					
Part I (Benefit Entitlements)	36,821	36,821	36,821	36,821	36,821
Pan-Canadian responsibilities					
Ongoing	7,782	10,997	10,997	10,997	8,074
Transitional	0	792	1,942	1,375	0
Total B Pan-Canadian responsibilities	**7,782**	**11,789**	**12,939**	**12,372**	**8,074**
Grand Total	**131,298**	**138,325**	**147,277**	**156,725**	**157,040**

* Additional funds for administrative purposes for provinces that take up programs and aspects of the National Employment Service will be discussed separately.

** Maximum funds under new Labour Market Arrangements where provinces/territories fully take up May 30 labour market proposal.

Table 3
Projected Distribution of EI-Related Funding*
Under New Labour Market Arrangements, 1995-96 to 1999-2000
($000s)

NEWFOUNDLAND

Funds/Years	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Max. funds for provincially-managed programs**					
UIDU/Part II (Base)	49,458	51,676	51, 121	51,504	51,849
Re-Investment	0	15,988	34,716	54,815	63,950
Total B Max. funds for provincially-managed programs	**49,458**	**67,664**	**85,837**	**106,319**	**115,799**
Income support under active measures					
Part I (Benefit Entitlements)	26,059	26,059	26,059	26,059	26,059
Pan-Canadian responsibilities					
On-going	2,270	16,076	16,076	16,076	2,340
Transitional	0	9,198	22,560	15,966	0
Total B Pan-Canadian responsibilities	**2,270**	**25,274**	**38,636**	**32,042**	**2,340**
Grand Total	**77,787**	**118,997**	**150,532**	**164,420**	**144,198**

* Additional funds for administrative purposes for provinces that take up programs and aspects of the National Employment Service will be discussed separately.

** Maximum funds under new Labour Market Arrangements where provinces/territories fully take up May 30 labour market proposal.

Table 4
Projected Distribution of EI-Related Funding*
Under New Labour Market Arrangements, 1995-96 to 1999-2000
($000s)

NEW BRUNSWICK

Funds/Years	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Max. funds for provincially-managed programs**					
UIDU/Part II (Base)	49,028	47,189	46,425	46,544	46,651
Re-Investment	0	9,213	20,005	31,587	36, 852
Total B Max. funds for provincially-managed programs	**49,028**	**56,402**	**66,430**	**78,131**	**83,503**
Income support under active measures					
Part I (Benefit Entitlements)	23,402	23,402	23,402	23,402	23,402
Pan-Canadian Responsibilities					
Ongoing	12,744	13,656	9,410	3,080	2,488
Transitional	0	4,928	12,088	8,555	0
Total B Pan-Canadian responsibilities	**12,744**	**18,584**	**21,498**	**11,635**	**2,488**
Grand Total	**85, 174**	**98, 388**	**111, 330**	**113,168**	**109,393**

* Additional funds for administrative purposes for provinces that take up programs and aspects of the National Employment Service will be discussed separately.

** Maximum funds under new Labour Market Arrangements where provinces/territories fully take up May 30 labour market proposal.

Table 5
Projected Distribution of EI-Related Funding*
Under New Labour Market Arrangements, 1995-96 to 1999-00
($000s)

QUEBEC

Funds/Years	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Max. funds for provincially-managed programs**					
UIDU/Part II (Base)	355,655	344,343	339,464	340,959	342,304
Re-Investment	0	54,266	117,834	186,053	217,062
Total B Max. funds for provincially-managed programs	**355,655**	**398,609**	**457,298**	**527,012**	**559,366**
Income support under active measures					
Part I (Benefit Entitlements)	143,449	143,449	143,449	143,449	143,449
Pan-Canadian Responsibilities					
On-going	20,624	28,626	28,626	28,626	22,042
Transitional	0	18,256	44,783	31,692	0
Total B Pan-Canadian responsibilities	**20,624**	**46,882**	**73,409**	**60,318**	**22,042**
Grand Total	**519,728**	**588,940**	**674,156**	**730,779**	**724,857**

* Additional funds for administrative purposes for provinces that take up programs and aspects of the National Employment Service will be discussed separately.

** Maximum funds under new Labour Market Arrangements where provinces/territories fully take up May 30 labour market proposal.

Table 6
Projection of EI-Related Administrative Resources Under New Labour Market Arrangements
1997-98 Onwards

Funds/Years	NFLD	NS	NB	PEI	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	NWT	BC	YUK	TOTAL
Full-Time Equivalents	177	196	170	49	1,084	1,007	118	114	204	24	470	7	3,620
Operating Funds ($000s)	7,080	8,195	7,240	2,115	46,269	44,612	4,759	4,681	7,712	1,534	17,292	329	151,818
Employee Benefits ($000s)	1,115	1,254	1,142	338	7,286	6,721	735	717	1,202	224	2,819	52	23,605
TOTAL FUNDS AVAILABLE	**8,195**	**9,449**	**8,382**	**2,453**	**53,555**	**51,333**	**5,494**	**5,398**	**8,914**	**1,758**	**20,111**	**381**	**175,423**
Accommodation ($000s) (see Note 4 below)	643	969	743	214	4,406	6,071	562	708	759	155	2,248	64	17,542

(Accommodation costs are not included in the *"Total Funds Available"* above. Actual amounts to be transferred will be determined at a later date.)

Notes:

1. A Full-Time Equivalent (FTE) is the unit of measurement for personnel resources and refers to the employment of one person for one year or the equivalent thereof. FTEs consist of regular time personnel, continuing and non-continuing, full-time, part-time, seasonal, term and/or casual employees. As per the May 30 th proposal from Minister Young, the above FTE numbers include resources in support of EI Part II delivery and National Employment Services. In addition, FTEs also include a share of local and regional corporate management, and associated national headquarters support.
2. Operating funds include salary and non-salary resources in support of FTEs. The value of portable assets (i.e. furniture and personal computers) is excluded from these figures. Associated portable assets would be transferred with each FTE.
3. Employee Benefits include the federal government=s costs of supporting: the Public Service Superannuation Plan; CPP/QPP employer payments; death benefits; health and dental insurance. The total cost of employee benefits represents 17% of salary costs.
4. Accommodation funds reflect an estimated average cost per FTE based on HRDC lease costs per province/territory in accordance with the downsizing plan. The actual funds to be made available to a province/territory are linked to the phaseBout of existing lease agreements and will be made available at that time.

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

Négociation d'accords de développement du marché du travail

Herman Bakvis et Peter Aucoin

Mars 2000

Canada

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Recherche
N° 22

Négociation d'accords de développement du marché du travail

Herman Bakvis et Peter Aucoin

Mars 2000

CENTRE CANADIEN DE GESTION

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies
supplémentaires, veuillez communiquer avec le
Groupe de la recherche et planification stratégiques
du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 995-0286

Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bakvis, Herman, 1948-

Négociation d'accords de développement du marché du travail

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Negotiating Labour Market Development Agreements.
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN 0-662-64896-X
No de cat. SC94-73/2000

1. Emploi -- Politique gouvernementale -- Canada.
2. Relations fédérales-provinciales -- Canada.
I. Aucoin, Peter, 1943-
II. Centre canadien de gestion.
III. Canada. Développement des ressources humaines.
IV. Titre.
V. Titre: Negotiating Labour Market Development Agreements.

HD6535.B35 2000 331.12'42'0971 C00-980168-5F

Un mot du CCG

Le présent document de recherche est le résultat d'un travail de collaboration entre Développement des ressources humaines Canada et le Centre canadien de gestion. Il vise à distiller et à diffuser les leçons apprises en matière de gestion publique issues des importantes négociations intergouvernementales qui ont été menées avec les provinces et territoires au sujet des Accords de développement du marché du travail (ADMT).

Le fait d'avoir mené à bien ces négociations avec onze ou douze provinces et territoires dans un domaine de compétences partagées est un accomplissement digne de mention. Bien que chaque ADMT revête des caractéristiques qui lui sont propres, les auteurs ont dégagé deux types d'accord fondamentaux — accords de déconcentration et accords de cogestion — et ont choisi d'en illustrer les variantes en portant leur attention sur les négociations menées avec quatre provinces : l'Alberta, le Québec, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. Leur étude de chaque cas aborde quatre dimensions : le contexte des politiques, les positions des deux niveaux de gouvernement, les négociations de 1996-1997 et les résultats. Les auteurs décrivent plusieurs caractéristiques novatrices de ces accords : le transfert de personnel du gouvernement fédéral, une clause portant sur l'égalité du traitement et l'intégration de mesures axées sur les résultats au cadre de reddition de comptes. Pour aider les gouvernements à devenir des organismes voués à l'apprentissage, les auteurs livrent aussi une courte évaluation des principaux facteurs qui ont façonné les accords, en examinent les implications subséquentes à leur signature ainsi que certaines questions qui en ont émergé et tirent six leçons importantes en matière de gestion publique.

Nous voulons exprimer notre gratitude à Développement des ressources humaines Canada, notamment à l'ancien sous-ministre Mel Cappe, à Claire Morris, actuelle sous-ministre, et à David Mac Donald, directeur général, Relations fédérales-provinciales, pour le soutien financier et l'aide à la recherche qu'ils ont apportés à ce projet. En publiant cette étude, nous espérons contribuer à enrichir notre connaissance personnelle et organisationnelle de ces questions et continuer à aider les employés de l'État de toutes les régions du pays à mieux servir les Canadiens.

Jocelyne Bourgon
présidente

Maurice Demers
directeur général
Recherche et planification stratégiques

ii / Négociation d'accords de développement du marché du travail

Table des matières

Un mot du CCG i

I. Introduction 1

II. Cadre du programme 4

III. Initiative fédérale, réaction provinciale 10

IV. L'offre du fédéral 12

V. Réaction provinciale 14

VI. Négociations 16
- Calendrier et transferts financiers 23
- Exécution des programmes 24
- Cadre d'imputabilité 25
- Transfert de ressources humaines 28
- Service à la clientèle et langue de communication avec le public 30
- Mise en commun de l'information 31
- Temps 32
- Questions intragouvernementales 34

VII. Leçons à retenir en matière de gestion publique 43

Notes 45

Tableaux (1 à 6) 49

Négociation d'accords de développement du marché du travail

Herman Bakvis et Peter Aucoin

I. Introduction

Les négociations fructueuses des Accords de développement du marché du travail auxquelles ont participé Ottawa et onze des douze provinces et territoires représentent un événement important dans l'histoire des relations intergouvernementales. Le développement du marché du travail est un domaine que le gouvernement fédéral a partagé et, dans une certaine mesure, continue de partager avec les provinces depuis près de quatre-vingt dix ans.

Le fait que le Québec ait été l'une des neuf provinces à signer un accord bilatéral sur le développement du marché du travail est significatif en soi. Cet accord élimine un irritant de longue date entre Ottawa et Québec et montre qu'il est encore possible d'arriver à un accord avec le Québec sur des questions fédérales-provinciales importantes, même lorsqu'un gouvernement souverainiste est à la tête de la province.

Pourtant, les accords ne visaient pas seulement à satisfaire les intérêts et les aspirations du Québec dans ce domaine. Ottawa était disposé non seulement à reconnaître la primauté de la compétence provinciale dans la formation professionnelle, mais aussi à offrir aux provinces la possibilité d'administrer des aspects importants des politiques de développement du marché du travail en général. La nature et la portée des accords ont varié d'une province à l'autre. Avec quatre provinces, Ottawa a négocié ce que nous appelons des « ententes de déconcentration » : dans les faits, Ottawa n'intervient plus directement dans l'acquisition de formation en milieu de travail, l'aide à l'emploi, les services de conseil, etc. Avec les autres provinces, le gouvernement fédéral a négocié des accords de « gestion conjointe », dans lesquels il maintient ses « mesures actives » tout en accordant aux provinces un droit de regard et un contrôle considérables sur le mode de gestion des programmes. Outre leur grande portée, ces accords sont dotés de crédits importants : près de 2 milliards par année seront versés par Ottawa à compter de 1999-2000. Plus de la moitié de cette somme est placée sous le contrôle direct des quatre gouvernements provinciaux ayant conclu des ententes de déconcentration.

Les accords comprennent également des volets innovateurs : par exemple, le transfert de personnel affecté au gouvernement fédéral vers des gouvernements provinciaux — le nombre de fonctionnaires touchés va de 200 (Nouveau-Brunswick) à plus de 1 000 (Québec), une

clause de traitement égal, qui permet aux provinces de se prévaloir des nouvelles clauses prévues aux accords conclus ultérieurement avec d'autres provinces, et la mise en place de mesures axées sur les résultats dans le cadre de travail d'imputabilité qui gouverne la gestion des accords.

À la lumière de ces motifs, il y a lieu d'examiner de plus près la façon dont ces accords ont été réalisés. Le présent document fait la lumière sur les négociations entre Ottawa et les provinces qui ont débouché sur ces accords, en s'attardant plus particulièrement sur les questions qui étaient en jeu, les obstacles qui ont dû être surmontés et les facteurs qui, à notre avis, ont permis d'aboutir à une conclusion heureuse. Bien que notre attention se porte principalement sur l'évolution des négociations et les facteurs qui ont permis la signature des accords — et plus particulièrement la gestion interne du processus de négociation par le gouvernement fédéral —, nous nous pencherons également sur la portée des accords.*

Comme nous l'avons indiqué, bien que chacun des Accords sur le développement du marché du travail comporte des dispositions particulières à la province concernée, on peut regrouper les onze accords sous deux types de catégories: ceux qui sont axés sur la *déconcentration*, dans lesquels les gouvernements des provinces se chargent des responsabilités et se voient déléguer certains pouvoirs par Ottawa, et ceux qui sont axés sur la *cogestion*, dans lesquels le gouvernement fédéral, par l'entremise de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), conserve un rôle important dans la mise sur pied et la gestion des programmes de Développement du marché du travail, les gouvernements des provinces gardant un droit de regard sur le contenu et la gestion de ces programmes. Aux fins de notre étude, nous avons choisi de nous concentrer sur les négociations et les accords concernant quatre provinces : l'Alberta, qui est la première province à avoir signé un accord et qui, par le fait même, a créé un précédent pour les accords subséquents; le Québec, dont les revendications, qui remontent aux années 1960, ont enclenché le processus de déconcentration dans ce domaine; le Nouveau-Brunswick, également un ardent promoteur de l'utilisation maximale des pouvoirs proposés par Ottawa par le biais d'un accord fondé sur la déconcentration qui, dans ce cas précis, devenait un moyen d'améliorer les possibilités de développement économique dans une province présentant un niveau de chômage supérieur à la moyenne; et Terre-Neuve, province également aux prises avec un niveau de chômage élevé mais qui, dans le cas actuel, a déterminé que ses intérêts seraient mieux servis par un accord de type cogestion et où les négociateurs des paliers fédéral et provincial estiment avoir posé les premiers jalons du modèle de cogestion.

---

* Notre étude se fonde d'abord sur des entrevues menées auprès de cadres supérieurs de DRHC à Ottawa et dans les quatre provinces, des entrevues réalisées auprès d'un nombre restreint de fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et sur des documents et des rapports de presse. Notre étude ne comporte pas d'entrevues avec des fonctionnaires provinciaux, qui n'ont pas voulu y participer du fait qu'il s'agit d'une étude entreprise et financée par le gouvernement fédéral. Ainsi, l'information concernant les positions et les attitudes des gouvernements provinciaux durant les négociations nous parvient principalement, mais non exclusivement, d'employés du gouvernement fédéral. Par conséquent, l'analyse et les interprétations, bien qu'elles soient les nôtres, sont présentées selon le point du vue du gouvernement fédéral. Les entrevues ont été réalisées de façon confidentielle, sans identification des répondants.

Dans notre étude des événements et des facteurs qui ont conduit à la signature des accords, nous allons porter notre attention sur quatre dimensions fondamentales : le cadre du programme (qui comporte les événements ayant conduit au début des négociations cruciales de 1996), la situation de chacun des deux paliers de gouvernement, les négociations de 1996-1997 (y compris un examen des questions principales qui ont été soulevées et la façon dont elles ont été réglées) et les résultats obtenus, en ce qui a trait aux accords, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province concernée. Le dernier volet comprend une estimation des principaux facteurs qui ont à la fois façonné les accords conclus et qui ont permis de les définir. On y examinera aussi brièvement la portée qu'auront les accords (mise à part la signature) et on se penchera sur certaines questions qui ont été soulevées ou qui pourraient être soulevées suite à la signature de ces accords.[1]

Comme dans le cas de toute négociation entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il est important de porter attention aux facteurs suivants [2] :

1) le cadre législatif et le cadre constitutionnel qui entourent les négociations;
2) les questions qui sont au centre des négociations, de même que les questions qui ont été soulevées au cours des négociations;
3) les intérêts et les objectifs des gouvernements participant aux négociations;
4) les mesures et stratégies employées par les gouvernements pour arriver à leurs fins;
5) la dimension « intragouvernementale », c'est-à-dire les relations qui existent *à l'intérieur* de chaque ordre de gouvernement, à la fois au sein du gouvernement qui est au centre des négociations, entre les différents ministères d'un même gouvernement et entre les ministères et les organismes centraux.[3] Les relations qui existent au sein d'un gouvernement ont souvent une incidence significative sur la capacité d'un gouvernement à atteindre ses objectifs et à mettre au point la bonne stratégie.

Mis à part ces facteurs fondamentaux, on doit garder en tête la façon dont les arrangements qui prévalaient antérieurement, ainsi que tous les intérêts qui y étaient rattachés, peuvent avoir des conséquences sur la dynamique des négociations et, à plus longue haleine, sur le résultat final. Par exemple, dans les travaux précurseurs qu'il a menés dans les années 1970 sur les ententes fédérales-provinciales en matière de développement économique régional, Donald J. Savoie remarquait qu'il s'était formé, dans certaines provinces, une étroite communauté d'intérêts composée d'employés des deux paliers du gouvernement[4] et dont étaient largement exclus les cadres supérieurs et les ministres oeuvrant principalement à Ottawa. Selon lui, l'existence de cette communauté a eu, par la suite, une incidence négative sur les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et sur les efforts déployés pour parvenir à de nouvelles ententes dans ce domaine. Notons que, dans le cas des Accords sur le développement du marché du travail, le DRHC était très présent grâce à ses bureaux régionaux et aux Centres d'emploi du Canada distincts. Les cadres supérieurs de ces bureaux régionaux ont joué un rôle déterminant dans les négociations, et les liens entre ces cadres et leurs homologues provinciaux, de même que les priorités des cadres du DRHC avaient une grande influence sur les résultats.

II. Cadre du programme

La politique du marché du travail porte sur les activités sociales et économiques du gouvernement qui visent à optimiser l'utilisation des ressources humaines du pays. Cette sphère d'activités englobe un éventail de sujets, y compris l'information sur le marché du travail, les différents moyens de distribuer la main-d'oeuvre dans les différents marchés, la formation et le perfectionnement des compétences, déterminées en fonction des besoins du marché. La politique du marché du travail, précisément parce qu'elle a un champ d'action tellement vaste mais aussi parce que ses objectifs et ses limites sont souvent loin d'être précis, ressemble beaucoup à la politique de développement régional. Dans les deux cas, les critères utilisés pour améliorer et évaluer les politiques et leurs résultats sont autant de questions sociales et politiques que de questions économiques. La formation du marché du travail est considérée comme un outil principal de développement du marché du travail, comprenant la formation des jeunes, comme les programmes de stages, le recyclage professionnel ou le perfectionnement des compétences de ceux qui sont déjà sur le marché du travail et la formation des compétences de base, permettant ainsi à ceux qui ne sont pas sur le marché du travail ou qui sont juste au pas de la porte d'y avoir accès. Le financement et l'exécution de programmes de formation a représenté à différents moments la principale, sinon l'unique intervention du gouvernement fédéral dans ce domaine.

La présence officielle du gouvernement fédéral dans le développement du marché du travail remonte aux années précédant la Première Guerre mondiale, 1910 pour être plus précis, année de la création de la Commission royale sur l'enseignement technique et professionnel.[5] La *Loi d'enseignement technique* de 1919 et ses renouvellements ultérieurs ont donné lieu à des recommandations de la Commission royale qui ont été formulées pour encourager la formation professionnelle et technique dans les écoles secondaires. Toutefois, le gouvernement fédéral considère généralement les programmes de formation en termes économiques (à ce sujet, rappelons qu'en 1966, le Premier ministre Lester Pearson a dit que ces programmes avaient une incidence directe sur les priorités économiques nationales, lesquelles sont l'inévitable préoccupation du gouvernement fédéral)[6]; or les instruments utilisés actuellement sont généralement considérés comme relevant des provinces et cela à plus forte raison encore selon l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. Résultat : la participation d'Ottawa dans le secteur s'est faite en majeure partie grâce à des accords d'actions communes avec les provinces. C'est ainsi que la Loi sur l'éducation et ses renouvellements prévoyaient que les gouvernements des provinces organiseraient des programmes de formation et que le gouvernement fédéral fournirait une partie des fonds nécessaires à l'exécution de ces programmes. En 1948, le concept des coûts partagés ou des subventions conditionnelles a été repris par l'Entente sur la formation professionnelle, qui prévoyait qu'Ottawa défraierait cinquante pour cent des coûts encourus pour exécuter les programmes gérés par les provinces. Le véhicule institutionnel ayant le plus contribué à amener la participation des provinces fut le Conseil consultatif de la formation professionnelle, qui était composé de représentants de la main d'œuvre, de l'administration et des gouvernements provinciaux.[7] Deux faits remarquables ont marqué ce programme fédéral-

provincial : premier fait, l'Ontario a profité pleinement de ce programme; second fait, deux provinces n'ont pour ainsi dire pas goûté à ce programme : le Québec et Terre-Neuve.

La *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* (LAFTP) de 1960 a considérablement élargi les possibilités de la formation; dès lors, le gouvernement fédéral assurait non seulement la formation dans les écoles secondaires, mais il appuyait également les programmes d'apprentissage et les centres d'éducation populaire; pour les travailleurs, il prévoyait le perfectionnement des compétences ou l'acquisition de nouvelles compétences; il prévoyait également des programmes pour les personnes handicapées et pour les professeurs de cours techniques et professionnels, entre autres catégories. Ottawa a investi massivement pour augmenter sa participation de vingt-cinq pour cent, la portant ainsi à soixante-quinze pour cent dans certaines catégories. Le programme a été quelque peu modifié suite à des changements dans les subventions aux établissements d'enseignement postsecondaire et dans certaines clauses s'appliquant au Québec mais, d'une façon générale, les effets positifs du programme sont demeurés. En bout de ligne, le programme a permis de tisser de bons liens entre Ottawa et les provinces et la majeure partie du financement a été injectée dans le ministère de l'Éducation des provinces. Par ailleurs, une bonne partie de cet argent a servi à des dépenses en capital, notamment pour des centres d'éducation populaire en Ontario.

En 1966, Ottawa a déployé de grands efforts pour changer les relations en annonçant son intention de traiter la question de la formation comme une question économique. Dans cette optique, le gouvernement fédéral a décidé d'offrir lui-même une plus grande proportion des composantes de programmes en achetant des places dans des programmes de formation à des établissements provinciaux ou dans le secteur privé. Dans les faits, Ottawa s'inquiétait de plus en plus de ce qu'il considérait comme un surinvestissement dans l'infrastructure provinciale, essentiellement la construction des collèges communautaires provinciaux, qui était généralement concentré de façon disproportionnée dans les provinces mieux nanties. De même, le gouvernement fédéral commençait à s'intéresser davantage aux citoyens, ceux à qui s'adressaient les dépenses de programmes, plutôt qu'aux institutions.

Par conséquent, la LAFTP a été abolie. De plus, le choix des clients devait être fait directement par le gouvernement fédéral par l'entremise du nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, créé en 1965. On a donné de nouvelles fonctions aux anciens Bureaux du service national de placement et on les a transformés en Centres de main d'œuvre du Canada. Selon Tom Kent, qui était sous-ministre alors, l'objectif était de s'assurer que chaque centre devienne « un endroit essentiel à la vie de la communauté qu'il sert, le service vers lequel tous se tournent instinctivement pour les services à l'emploi »[8]. Finalement, en réponse à de fortes réactions de quasiment toutes les provinces, Ottawa a fait un grand pas en arrière pour que les provinces continuent de jouer un rôle essentiel dans la formation. Il n'en reste pas moins qu'Ottawa s'est façonné un rôle plus précis en faisant valoir son autorité, principalement en faisant usage de son pouvoir d'application des fonds et en imposant une présence manifeste grâce à son large réseau de Centre d'emploi du Canada. La nouvelle *Loi sur l'assurance-chômage*

(A.-C.), créée au début des années 1970, prévoyait non seulement des prestations encore plus généreuses mais aussi une augmentation du financement pour la formation, en vertu de la soi-disant Partie II du fonds de l'A-C — les mesures actives —, qui prévoyait le versement d'allocations pour les coûts de formation et d'une indemnité de subsistance à certains prestataires d'assurance-chômage. Les prestataires ayant droit à cette faveur était choisis par des conseillers en orientation du fédéral dans les Centres de main-d'œuvre du Canada. Dans les années 70, on a vu Main-d'œuvre Canada prendre plus de responsabilités dans les programmes de création d'emplois destinés aux gens n'ayant pas d'emploi et aux jeunes. Les députés fédéraux ont commencé à participer officiellement à la révision des programmes de création d'emploi mis sur pied dans leur circonscription. En un mot, la création de programmes fédéraux dans ce secteur a été rendue possible grâce à une infrastructure administrative solide et à un appui fédéral important grâce aux voix des députés des deux partis représentés à la Chambre des communes.

Les provinces continuaient de dispenser la majeure partie des programmes de formation. Cependant, dans certaines provinces, comme l'Ontario, où le réseau de centres d'éducation populaire a connu une croissance grâce aux subventions fédérales pour la formation, l'élection d'un nouveau gouvernement, en 1984 a amené des changements. Le nouveau gouvernement du Parti progressiste-conservateur, poussé par le désir de privatiser là où c'était possible, a mis sur pied la Planification de l'emploi en 1985 et, en 1989, la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre. Ces programmes étaient contradictoires en eux-mêmes; ils étaient voués à combler les besoins de l'économie en compétences supérieures, lesquelles faisaient défaut au système, et à fournir les compétences de base à ceux qui étaient en marge du marché du travail. Toutefois, selon Rodney Haddow, les deux programmes ont néanmoins réussi, grâce à l'accent mis sur le leadership du secteur privé et grâce aux resserrements budgétaires, à briser la « toile du réseau institutionnel qui avait assuré l'influence qu'avaient les provinces sur les dépenses fédérales reliées à la formation »[9]. De plus, en brisant cette toile et en s'en remettant aux dispensateurs de formation provenant du secteur privé, les Centres d'emploi du Canada ont joué un rôle important dans la création et la signature d'accords, que ce soit avec les dispensateurs de formation provenant du secteur privé ou avec les centres d'éducation populaire. À encore plus forte raison qu'auparavant, la création et l'acquisition de programmes de formation ont pris de l'importance dans la liste des services offerts par les bureaux locaux ou ce qu'était à l'époque le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Ce service s'ajoutait à l'assurance-chômage, au counselling d'emploi et au service de placement qui étaient offerts pour les clients inscrits au programme de formation.

L'infortuné Accord de Charlottetown reconnaissait explicitement une demande de longue date du Québec, soit la compétence provinciale en matière de formation de la main-d'oeuvre. Après l'échec de l'Accord, le Premier ministre Kim Campbell et son homologue québécois Robert Bourassa se sont entendus sur la formation de la main-d'oeuvre en 1993, mais cet accord n'a jamais été ratifié par le nouveau gouvernement du Parti libéral. Plus tard, en juin 1994, Ottawa a déposé une nouvelle offre, qui a été jugée inadéquate par le Premier ministre du Québec, Daniel Johnson.

Trois autres événements sont dignes de mention. Premier événement : en 1993, le ministère du Développement des ressources humaines du Canada a été créé sous le gouvernement de Kim Campbell, faisant suite à la réorganisation générale du cabinet, accompagnée d'une fusion des portefeuilles ministériels et de la restructuration des ministères, pas seulement de ceux qui oeuvraient dans le domaine des ressources humaines.[10] Formé de composantes de cinq ministères différents[11], DRHC était de loin le plus imposant et le plus important ministère résultant de la réorganisation du Premier ministre Campbell. Le remaniement organisationnel était dicté par les politiques symboliques de l'heure, entre autres le besoin de démontrer la capacité de réduire le nombre de bureaucrates et de cadres et d'éliminer les petits bénéfices ministériels. Par exemple, dans le domaine des politiques sociales, il était impérieux de créer un ministère général pour les ressources humaines. Bernard Valcourt et Benoît Bouchard, respectivement ministres d'Emploi et Immigration Canada et de Santé et Bien-être social Canada sous les gouvernements Mulroney et Campbell, avaient réclamé d'une même voix un ministère unique qui aurait la capacité de traiter systématiquement les questions touchant à la fois à l'assurance-chômage, à l'éducation postsecondaire et au développement du marché du travail.

La création du DRHC a ouvert la voie à un autre événement remarquable, soit une vaste réforme des programmes sociaux, amorcée par Lloyd Axworthy, nouveau ministre libéral de DRHC, et engageant non seulement DRHC, mais aussi — du moins, en théorie — les provinces et tous les autres intervenants du secteur des politiques sociales et du marché du travail. Au même moment, le gouvernement du Canada annonçait son « Examen des programmes », plan qui visait à réduire le déficit en demandant à tous les ministères de revoir les objectifs de leurs programmes ainsi que les dépenses et l'infrastructure administrative qui y étaient associées.[12] On peut trouver dans d'autres documents les détails concernant la réforme des programmes sociaux du ministre Axworthy et le livre vert qui en a résulté — « La sécurité sociale dans le Canada de demain » — ainsi que le processus entourant l'Examen des programmes.[13]

Fondamentalement, pour le DRHC, ces événements ont débouché sur un « budget global réduit », pour citer ici les termes employés dans le budget de février 1995. Parmi les autres changements apportés, notons une rationalisation et une restructuration des services et des programmes du DRHC, y compris des programmes de développement du marché du travail, et une réduction de personnel d'au moins 5 000 personnes sur un total d'environ 26 500 employés. Les mesures d'intervention directe sur le marché du travail ont été financées principalement à même le Trésor et, dans une moindre mesure, en vertu de la Partie II du fonds d'A.-C. / A.-E.

En plus d'annoncer une diminution des dépenses du Trésor, le plan budgétaire pour l'année 1995 réitérait l'annonce faite dans le budget pour l'année 1994 en ce qui a trait à l'assurance-chômage, c'est-à-dire une réduction d'au moins 10 % du volume total des programmes de l'assurance-chômage de même qu'une révision du plan lui-même. Ces réductions des prestations d'assurance-chômage ont affecté les Parties I et II du fonds d'A.-C. Il en résultait que les sommes disponibles pour les programmes de développement du marché du travail, c'est-à-dire les programmes pour lesquels des fonds étaient offerts aux provinces, allaient demeurer

relativement stables. L'événement important était que, dorénavant, ce financement proviendrait presque exclusivement de la Partie II du compte d'A.-E. Une partie de l'argent représentait le volet traditionnel de mesures directes de l'A.-E., soit environ 1,2 million $ par année ; les crédits de l'autre partie, le nouveau volet appelé « réinvestissement d'A.-E. » (qui allait atteindre, avec le temps, entre 700 et 800 millions $), proviendraient des 2 milliards $ d'économies réalisées avec la Partie I du fonds d'A.-E. L'importance de ce passage des crédits du Trésor au fonds de la Partie II de l'A.-E. réside surtout dans le degré de latitude quant à l'utilisation des crédits consacrés aux mesures d'intervention directe sur le marché du travail. En vertu de la Partie II du fonds de l'A.-E., les dépenses consacrées aux personnes ne peuvent viser que des personnes qui peuvent démontrer qu'elles sont prestataires d'A.-C. / A.-E. ou qu'elles le sont depuis peu. Au contraire, les dépenses effectuées sous le régime du Trésor offraient beaucoup plus de latitude quant aux personnes admissibles, c'est-à-dire que les participants ne devaient pas avoir nécessairement un lien avec le système de l'A.-C / A.-E. La loi prévoyant ces changements, déposée à la Chambre des communes en 1995 (projet de loi C-12), laisser présager également une offre aux provinces, soit une disposition prévoyant que les programmes de formation professionnelle ne pouvaient être mis en place dans une province sans son approbation expresse.

Dans la sphère administrative, on a assisté à d'importants progrès suite aux négociations portant sur les Accords de développement du marché du travail, lesquels allaient être conclus l'année suivante. C'est en grande partie pour répondre à différents besoins (modernisation du système de prestation des services, réduction du personnel et achèvement de la fusion des restes des différents ministères qui ont été tronqués lors de la création du DRHC, en 1993) que les responsables du réseau de prestation des services ont conçu un réseau en étoile composé d'un centre principal et de bureaux secondaires qui remplaceraient les anciens Centres d'emploi du Canada.[14] Pendant ce temps, DRHC a entrepris des pourparlers avec les provinces sur les façons dont elles pourraient prendre en charge certains volets de l'exécution du programme, surtout dans le domaine du développement du marché du travail.[15] Qui plus est, dans plusieurs provinces, on mettait à l'essai un réseau de prestation de services à guichets uniques en association avec les gouvernements des provinces; ce projet était réaliste et utile, car il était bien possible que DRHC puisse utiliser les réseaux de prestation de services provinciaux pour dispenser les services. Toutefois, compte tenu des circonstances hostiles entourant les négociations fédérales-provinciales dans ce secteur et dans des secteurs connexes, un grand nombre des cadres du DRHC chargés de la prestation des services et de la conception du programme ont poursuivi leur travail dans l'idée que le DRHC continuerait d'être le principal responsable de la mise en œuvre du programme. Leur travail consistait à recruter les cadres qui seraient affectés aux cent nouveaux Centres « parents » de DRHC, dotés de pouvoirs importants. Ces centres regrouperaient les fonctions d'un grand nombre de Centres d'emploi du Canada et joueraient un rôle important dans l'exécution de ce que l'on appelait alors le Fonds d'investissement en ressources humaines (FIRH), destiné aux mesures d'intervention directe sur le marché du travail et à d'autres mesures connexes.[16]

Comme il a été mentionné plus haut, la reconnaissance de la compétence exclusive du Québec en matière de développement du marché du travail, et non seulement de formation professionnelle, a été un problème de longue date, pas seulement pour le Parti québécois (PQ). Pendant nombre d'années, le fameux « consensus du Québec », comprenant non seulement le gouvernement du Québec mais aussi le monde des affaires et les syndicats, a réclamé haut et fort la reconnaissance explicite de la compétence exclusive du Québec sur ces questions. Par exemple, en décembre 1990, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une résolution affirmant la compétence du Québec sur tous les aspects de la formation professionnelle.[17]

De plus, le défunt Accord de Charlottetown de 1992 comportait des dispositions qui affirmait la compétence du Québec et celle des autres provinces dans le domaine du marché du travail et aurait apporté d'autres changements importants. Cet Accord comportait vraisemblablement les conditions minimales acceptables pour le Québec.

Pour nombre des autres provinces, toutefois, la compétence en matière de formation professionnelle et le rôle joué par Ottawa et par les provinces étaient également des sujets importants. Ces préoccupations des provinces étaient exposées dans le rapport des premiers ministres de 1995 et émanaient du Conseil des ministres sur la réforme et le renouvellement des programmes sociaux. Voici les recommandations issues de ce Conseil : les responsabilités du gouvernement fédéral doivent être clarifiées et remises en ordre et les ressources nécessaires doivent être transférées; les responsabilités conjointes des gouvernements fédéral et provinciaux doivent être réduites au minimum afin d'améliorer l'efficacité des programmes; l'utilisation du pouvoir fédéral d'application des fonds ne doit pas « permettre au gouvernement fédéral de décider sans consultation de la conception des programmes »[18]. Le rapport du Conseil des ministres — composé des ministres des provinces et des territoires affectés aux secteurs faisant partie du domaine de la politique sociale (l'éducation, les services sociaux et le logement) — reflète presque toute la pensée des gouvernements provinciaux sur le développement du marché du travail. Il reflète également en partie la diversité qui existe au sein même du gouvernement au palier provincial, par exemple celle des ministres responsables respectivement des collèges communautaires et des services sociaux. D'une façon générale, le rapport attirait l'attention sur le rôle primordial du gouvernement fédéral dans la disposition de soutien de revenu et du rôle primordial du gouvernement provincial dans la prestation des services.[19] De façon plus précise, le rapport disait de la mise sur pied de programmes sur le marché du travail que « le gouvernement fédéral ne devrait pas mettre en application son plan de bons de formation, de prêts et de subventions pour les compétences sans l'accord des provinces » et que « les gouvernements fédéral et provinciaux devraient établir clairement leur rôle respectif et leurs responsabilités dans la mise sur pied de programmes sur le marché du travail, y compris la formation en apprentissage et la formation en établissement, les programmes d'adaptation, la formation de base et l'alphabétisation des adultes, la réadaptation professionnelle pour les personnes handicapées, l'amélioration de l'emploi et les services du marché du travail ».[20] Le rapport recommandait également aux « premiers ministres de s'adresser au Premier ministre du Canada pour discuter de la réforme de l'assurance-chômage », en abordant les questions de

dispositions de transition et de « l'intégration des dispositions du soutien au revenu du programme de l'assurance-chômage aux programmes provinciaux de soutien au revenu ainsi qu'aux mesures d'appui agissant provenant des deux paliers de gouvernement ».[21] Le rapport présentait aussi un point de vue différent en exprimant la possibilité que « pour certaines provinces, le manque de subventions pour la formation diminue leur capacité à prendre efficacement en charge la planification postsecondaire et à maintenir l'organisation en place ».[22] Le rapport n'a pas non plus exclu la prestation et la gestion conjointes dans nombre de domaines.

L'événement décisif, celui qui allait ouvrir la voie aux négociations des Accords de développement du marché du travail au début de l'année 1996 était l'élection, en 1994, du Parti québécois à la tête du gouvernement du Québec, suivie l'année suivante par le référendum sur la souveraineté qui avait été promis dans la plate-forme électorale du PQ. Dans les semaines qui ont précédé le référendum, le Premier ministre du Canada, fortement incité par Ottawa à faire preuve de souplesse, surtout en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, a fait de nombreuses déclarations visant à reconnaître la légitimité de certaines récriminations récurrentes du Québec et à soutenir le fait que le Québec jouit d'un statut unique au sein de la fédération canadienne. C'est à Verdun, au Québec, en 1995, que le Premier ministre a fait une déclaration qui a eu des conséquences sur le rôle d'Ottawa dans le développement du marché du travail; dans ce discours, il reconnaissait explicitement que non seulement le Québec, mais également toutes les provinces, détenait l'autorité principale dans le domaine de la formation professionnelle. Si cette concession a touché toutes les provinces, elle a trouvé un écho particulier au Québec. Après le référendum, le Premier ministre a annoncé officiellement qu'Ottawa ne mettrait sur pied aucun nouveau programme traitant de la formation du marché du travail sans l'accord formel de la province en question.[23] Tous ces événements ont contribué à la création et à l'élaboration des offres particulières qui ont été faites au Québec et aux autres provinces.

III. Initiative fédérale, réaction provinciale

La première initiative précise faisant suite aux événements de l'automne 1995 a émergé en décembre de la même année alors que la nouvelle loi sur l'assurance-emploi était annoncée. Bien que l'attention ait porté surtout sur les clauses de la Partie I de la loi, c'est-à-dire l'article controversé qui traite des prestations d'*assurance* qui semblaient viser tout particulièrement les travailleurs saisonniers, la Partie II de la loi portait directement sur la question de développement et de formation du marché du travail. C'est en majeure partie à cause de la Revue des programmes que la seconde partie de la loi sur l'assurance-emploi, celle qui remplace désormais la loi sur l'assurance-chômage, s'est fait porteur du flambeau des mesures d'intervention sur le marché du travail. Les cinq mesures précises de la nouvelle loi sont :

- des subventions de salaire ciblées visant à encourager l'embauche et la formation en milieu de travail; un supplément au revenu pour faciliter la réinsertion au marché du travail;

- de l'aide aux travailleurs indépendants sous forme d'aide financière, d'encadrement et d'aide à la planification pour encourager les gens à fonder une entreprise et à créer des emplois;
- des partenariats de création d'emplois entre les provinces, le secteur privé, la main-d'œuvre et les villes afin de créer des occasions d'emploi;
- des prêts et des subventions alloués pour le perfectionnement des compétences fournissant ainsi de l'aide financière à des personnes qualifiées afin qu'elles puissent suivre le cours de formation le plus adapté à leurs besoins.[24]

La dernière catégorie, « prêts et subventions de perfectionnement professionnel », ne pourra être mise en application par Ottawa qu'avec l'accord du gouvernement provincial, selon la déclaration faite par le Premier ministre en novembre 1995. Les quatre autres mesures actives étaient considérées comme des actions qu'Ottawa pouvait continuer de mener sans consultation.

Il importe de mentionner que ces cinq mesures actives n'ont pas été établies avec l'intention d'effectuer une déconcentration provinciale. Il semble plutôt que l'idée au départ était que le réseau de prestation des services nouvellement restructuré de DRHC conserverait la responsabilité générale d'offrir tous les volets, y compris les « prêts et subventions axées sur les compétences », en dépit de la déclaration du Premier ministre faite en novembre et du projet de loi C-12. Le nouveau réseau de prestation de services était en effet fondé en grande partie dans cette optique. Les pourparlers concernant la déconcentration et le changement étaient grandement exprimés par des partenariats avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les municipalités. Parallèlement, l'article 62 du projet de loi C-12 indiquait que les gouvernements provinciaux étaient des entités avec lesquelles le DRHC pourrait entreprendre des programmes conjoints de partage de bureaux ou de partenariat dans l'exécution des programmes d'A.-E.

Le dépôt du projet de loi C-12 ne constituait pas en soi une offre officielle faite aux provinces. Néanmoins, suite à cet événement, le gouvernement du Québec a proposé, le 18 janvier 1996, un « accord de principe » prévoyant que le Québec reprendrait d'Ottawa la responsabilité de toutes les mesures de développement du marché de travail et toutes les activités fédérales assimilées à des mesures de création d'emploi, telles que les mesures appliquées par le ministère de l'Agriculture et par Pêches et Océans, par exemple. Si le gouvernement fédéral a refusé la proposition du Québec, il ne l'a pas pour autant rejetée d'emblée. Au lieu de cela, il a poursuivi des discussions de « prénégociation » avec le Québec. Parallèlement, il a examiné soigneusement les demandes du Québec et les a prises en compte dans l'élaboration d'une offre, « testée » de façon informelle auprès de certains membres du consensus québécois. Les plaintes exprimées publiquement par la ministre québécoise d'Emploi et Solidarité, Louise Harel, quant à l'absence de « réponses claires à notre proposition sur un accord de principe »[25] a servi à exercer des pressions pour qu'Ottawa présente une offre globale répondant aux attentes créées par le Premier ministre et le projet de loi C-12. Finalement, le 30 mai 1996, le gouvernement fédéral présentait à l'ensemble des provinces une offre générale sur le développement de la main-d'oeuvre et la formation professionnelle.

De nombreux changements sont survenus, surtout dans les sphères ministérielles, entre le dépôt du projet de loi C-12 en décembre 1995 et la déclaration du 30 mai. Peu de temps après le dépôt du projet de loi C-12, le ministre de DRHC, Lloyd Axworthy, était remplacé par Doug Young. En réponse à la déclaration du Premier ministre dans laquelle il exprimait son intention de se retirer de la formation du marché du travail, Doug Young a décidé de faire accélérer l'exécution de ce plan. Parallèlement, il disait également être soucieux de la visibilité du Canada et exprimait sa volonté de voir le « drapeau canadien » sur chaque dollar dépensé par les provinces dans les programmes de ce domaine.[26] On a également assisté à des changements chez les députés, Mel Cappe prenant la place de Jean-Jacques Noreau, en plus d'une réorganisation et de changements de personnel qui ont touché la section des relations fédérales-provinciales et le groupe chargé du Fonds d'investissement en ressources humaines (FIRH) de DRHC. Ces deux secteurs étaient maintenant plus étroitement intégrés et placés sous la direction d'un même sous-ministre délégué, plutôt que de devoir rendre compte séparément au sous-ministre. Dans les faits, cela représentait un resserrement des voies de contrôle. La Direction des relations fédérales-provinciales et le groupe chargé du FIRH se concentraient maintenant sur la production d'une offre qui devait finalement répondre aux revendications minimales du Québec de même qu'à celles d'autres provinces telles l'Alberta et le Nouveau-Brunswick, qui avaient déjà manifesté un fort désir de prendre en charge la responsabilité principale du développement du marché du travail. Après avoir examiné divers groupes d'intérêts reliés au « Consensus du Québec », le ministre était convaincu de l'importance de déléguer au Québec la plus grande part possible du développement du marché du travail relevant d'Ottawa.

IV. L'offre du fédéral

L'offre du 30 mai 1996 était le premier pas dans la bonne direction : la promesse de novembre 1995 faite par le Premier ministre était ainsi respectée. L'offre coïncidait exactement avec la déclaration d'Ottawa concernant son retrait de la formation du marché du travail; le gouvernement fédéral retirerait progressivement sa participation (l'échelon prévu était de trois années, mais le processus pouvait se faire plus rapidement si une province en manifestait le désir) de la formation en apprentissage, de l'enseignement coopératif, de la formation en milieu de travail et de la formation réalisée dans le cadre de projets. De plus, Ottawa offrait aux provinces la possibilité de prendre en charge non seulement les compétences, les prêts et les subventions, mais également les cinq mesures d'intervention décrites dans le projet de loi C-12 avec tout le financement prévu dans la section des « mesures actives » ou d' « aide au développement » du fonds de l'assurance-emploi.[27]

De plus, le gouvernement fédéral offrait aux provinces qu'elles prennent en charge l'exécution d'autres services reliés à la formation du marché du travail (counselling d'emploi, l'élagage des candidats admissibles aux programmes de formation et placement sur le marché du travail local) si elles consentaient à assumer les responsabilités des cinq mesures actives d'emploi. En fait, Ottawa dépassait de beaucoup les attentes des observateurs et de plusieurs provinces,

compte tenu de ce qu'avait promis le Premier ministre dans sa déclaration à Verdun. L'offre traitait du besoin de transférer non seulement des ressources financières mais également des ressources humaines aux provinces qui accepteraient les termes de l'offre; il s'agissait, pour des employés du DRHC affectés au Service national d'emploi responsables de l'élagage des candidats et du counselling, d'aller exercer leurs fonctions dans une agence provinciale dont le rôle était similaire à celui du bureau pour lequel ils travaillaient alors. Les provinces devaient également évaluer leur capacité à recevoir de nouveaux employés ainsi que leur capacité à dispenser tout l'éventail de services reliés au développement du marché du travail, les programmes de formation n'étant que la pointe de l'iceberg. Parallèlement, l'offre contenait certaines conditions qu'Ottawa dénommait un « cadre d'imputabilité axé sur les résultats » : les provinces devraient s'engager à faire preuve d'un certain niveau de rendement quant aux « résultats », comme le pourcentage d'usagers des programmes de formation qui réintégreraient la population active. Dans l'ensemble, on remarque la mesure dans laquelle Ottawa a dépassé sa promesse initiale de se retirer de la formation professionnelle et a semblé mettre sur table la plupart de ses cartes dès le début, tout en s'en réservant quelques-unes.

Un employé de l'État a qualifié l'offre de « très originale . Les grands titres ont été rendus publics : déconcentration maximale, cadre d'imputabilité et argent. » (Extrait d'une entrevue avec un représentant de DRHC, 23 février 1999) La personne à la tête de ce branle-bas de combat était le ministre de DRHC, Doug Young, et il était appuyé par deux autres ministres fédéraux du Québec, Stéphane Dion et Pierre Pettigrew. Dans la courte période qui a suivi sa nomination comme ministre de DRHC, en janvier 1996, et la publication de l'offre du 30 mai, M. Young s'était persuadé qu'Ottawa devait absolument prouver sa compétence en répondant aux revendications et préoccupations du Québec qui ne datent pas d'aujourd'hui. Ces exigences, convient-il de mentionner, n'ont pas seulement été formulées par le gouvernement du Québec, mais elles ont également été appuyées par le « Consensus du Québec » comme quoi le Québec réclame l'entier contrôle de tous les aspects du développement et de la formation du marché du travail. Dès lors, la stratégie d'Ottawa était de mettre au point une offre qui s'approcherait raisonnablement des attentes exprimées par les membres du consensus du Québec; en d'autres termes, une offre très difficile à refuser d'emblée pour le gouvernement péquiste, surtout si elle trouvait écho auprès de secteurs importants de l'opinion publique québécoise et ce, quel que soit le désir du PQ de la rejeter pour d'autres raisons. L'offre a été présentée à d'autres provinces, et on croyait fermement que l'Alberta et le Nouveau-Brunswick sauteraient sur l'occasion de prendre en charge les cinq mesures actives et les services connexes. Il était cependant clair que lors de l'élaboration de l'offre, le Québec était au premier plan dans l'esprit des ministres et des hauts fonctionnaires de DRHC et du Bureau du Conseil privé. Il convient également de noter que, bien que l'offre du 30 mai ait reçu l'approbation du Premier ministre et l'appui des ministres du Québec, elle n'avait pas été discutée ni au Cabinet ni dans les comités du Cabinet sur le développement social et le développement économique. Ce n'est que plus tard, lorsque les ententes avec l'Alberta et le Nouveau-Brunswick en étaient à l'étape de la rédaction, que le Cabinet a été saisi de la question.

V. Réaction provinciale

On n'entrevoyait pas avec sérieux la possibilité que des provinces comme l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec choisissent de négocier l'offre du gouvernement fédéral jusqu'à la limite et même au-delà, c'est-à-dire obtenir la déconcentration absolue. On prévoyait cependant que bon nombre de provinces accepteraient moins que la déconcentration complète. Au début cependant, à la surprise de certains membres de DRHC, des provinces habituellement prudentes comme la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont commencé à réfléchir à la possibilité de prendre l'option intégrale. Après avoir examiné les possibilités, plusieurs provinces ont toutefois choisi d'opter pour la déconcentration à un degré beaucoup inférieur à celui proposé dans l'offre; ces provinces ont décidé de laisser les cinq mesures actives entre les mains d'Ottawa mais elles espéraient pouvoir exercer plus d'influence sur la configuration et le déploiement de ces mesures. Par contre, comme l'indiquent leurs réponses officielles à la proposition du 30 mai, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec ont tenu à obtenir la déconcentration totale. Deux groupes se sont formés au début : celui des provinces favorisant la cogestion (provinces choisissant d'adopter une version modifiée du statu quo), et celui de la déconcentration (provinces prenant en charge toutes les mesures actives et peut-être plus). Un troisième groupe s'est formé par défaut, celui des provinces qui, aux yeux d'Ottawa, ont pris beaucoup de temps avant de répondre à l'offre ou qui n'ont fait aucun effort pour y répondre. Le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont fait partie pendant quelque temps de cette catégorie. À la fin, Ottawa a conclu une entente avec toutes les provinces et territoires : cinq provinces et les deux territoires ont choisi la cogestion et quatre provinces, la déconcentration. L'exception a été l'Ontario, avec laquelle aucune entente n'a été conclue jusqu'à aujourd'hui, à l'hiver 2000. Dans ce cas, l'impossibilité d'en venir à une entente est attribuable autant aux différences de points de vue du fédéral et de la province et à la répugnance des députés libéraux de l'Ontario à voir des crédits et des programmes remis au gouvernement progresssiste-conservateur de Mike Harris, qu'à des désaccords précis quant au développement du marché du travail.

Les quatre provinces qui font l'objet de l'étude approfondie présentée dans ce document (l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec) illustrent les différentes stratégies et situations de toutes les provinces. Il va de soi que le Québec, non seulement le gouvernement, mais aussi les employeurs, les syndicats et le grand public, travaille depuis longtemps à obtenir le contrôle de la formation du marché du travail; sa quête en a été une de longue haleine, et elle vise incontestablement à obtenir le plus de contrôle possible dans ce domaine. L'Alberta n'était pas très différente du Québec en ce qui concerne son désir d'obtenir le contrôle maximal, dans ce domaine comme dans d'autres. Des fonctionnaires de DRHC du Québec et de l 'Alberta ont remarqué qu'il existait des similarités entre les deux provinces quant à la communication et à leur situation habituelle. Le taux de chômage de l'Alberta a été au-dessous de la moyenne nationale au cours des dix dernières années; à cet égard, la présence de DRHC en termes de dépenses par habitant effectuées en vertu des Parties I et II du fonds de l'A.-E. ont été nettement moindres. Qui plus est, l'argument selon lequel la formation du marché du travail relève de l'éducation n'a pas une signification politique aussi forte en Alberta qu'au Québec. Le

Nouveau-Brunswick, tout comme l'Alberta et le Québec, préconisait une entente de déconcentration. Le Nouveau-Brunswick considère à plus forte raison que le Québec que les programmes de soutien de revenu et de formation du DRHC représentent des facteurs importants de l'économie de la province dont le taux de chômage est élevé et qui doit faire avec le travail saisonnier et la pauvreté rurale. De plus, Frank McKenna, qui était Premier ministre alors, était emballé à l'idée que sa province contrôle ses propres affaires dans le domaine du marché du travail, voyant dans cette façon de faire un moyen efficace de faire progresser l'économie du Nouveau-Brunswick. Le Nouveau-Brunswick se démarquait de toutes les provinces de par ceci : c'est son Premier ministre qui menait en grande partie l'ordre du jour de l'Accord de développement du marché du travail.

Terre-Neuve a bien des points en commun avec le Nouveau-Brunswick : taux élevé de chômage structurel et forte dépendance aux programmes de transfert fédéraux, y compris le soutien au revenu de l'assurance-emploi et les mesures actives de l'assurance-emploi. L'effondrement de la pêche à la morue a accru la dépendance de Terre-Neuve aux programmes fédéraux de transfert et de soutien au revenu tel que le Programme d'aide pour la pêche des poissons de fond de l'Atlantique, géré par le ministère des Pêches et des Océans ainsi que par DRHC. De même, la province dépendait encore plus que les autres provinces sur l'aide financière pour maintenir son réseau de centres d'éducation populaire.

Terre-Neuve est également connue pour ses premiers ministres forts et sûrs d'eux-mêmes qui ont mis beaucoup de cœur à repousser les limites de l'autorité de la province afin de protéger et de favoriser les intérêts de la province. La province penchait d'abord pour une entente axée sur la déconcentration au moment où l'offre a été proposée, le 30 mai. D'après les fonctionnaires du DRHC de Terre-Neuve, plusieurs députés ont d'abord été attirés par l'argent qui jaillirait directement dans la province suite à la prise en charge des mesures et voyaient là la chance d'obtenir des fonds qu'ils pourraient utiliser dans leurs propres programmes dans des domaines tels que l'éducation et le développement économique. C'est lorsqu'ils se sont rendu compte de tout ce qui venait avec l'argent provenant de la déconcentration (responsabilités, cadre d'imputabilité) qu'ils se sont tournés vers la cogestion. On a également assisté à un changement de Premier ministre en 1996 : l'ancien ministre de Pêches et Océans, Brian Tobin, a pris la place de Clyde Wells. Le nouveau Premier ministre croyait qu'il était tout à l'avantage de la province que le gouvernement fédéral y garde une place importante; en étant présent, Ottawa serait théoriquement le premier accusé pour toute coupure qui aurait pu avoir lieu dans des programmes tels que « compétences, prêts et subventions », lesquels sont essentiels à la survie du réseau de centres d'éducation populaire de Terre-Neuve. En même temps, la province serait bien placée pour assurer l'exécution des programmes fédéraux étant données les nouvelles exigences que le gouvernement fédéral s'était imposé en ce qui a trait au consentement des provinces dans le domaine des programmes de formation. Enfin, une entente axée sur la déconcentration signifierait le transfert de personnel de DRHC vers la sphère provinciale; or aucun gouvernement ne court après ce genre de transfert lorsqu'il traverse une période de mises à pied au sein de l'administration provinciale. Suite à ces événements, voici ce que Terre-Neuve a répondu en septembre 1996 : «

Les difficultés que Terre-Neuve doit surmonter ont amené la province à la conclusion qu'un rôle fédéral puissant dans l'exécution des mesures actives d'emploi et des services connexes serait dans le meilleur intérêt des habitants de cette province. L'infrastructure organisationnelle fédérale en place subvient à tous les besoins et est efficace en ce moment. L'ampleur restreinte du chevauchement et de la répétition dans l'exécution des programmes dans la province en ce moment ne justifie pas, à notre point de vue, une révision de A à Z des principaux moyens d'exécution des programmes relevant des deux paliers de gouvernement. »[28]

Le point de vue de Terre-Neuve décrit ci-haut représente la situation de cogestion quintessencielle. Cette position de négociation favorise le statu quo tout en réclamant un droit de regard important sur la façon de le gérer, de le modifier ou de l'améliorer au fil du temps. Les trois autres provinces représentaient la déconcentration par laquelle la prise en charge des mesures actives et des services connexes était considérée comme étant un point de départ pour les négociations; celles-ci comprendraient également la possibilité de prendre en charge d'autres programmes fédéraux, les programmes d'emploi des jeunes et l'assurance-emploi, par exemple.

VI. Négociations

Voici en un mot ce qui s'est passé jusque là : le gouvernement fédéral avait pour objectif de faire de son initiative de déconcentration du marché du travail un succès en concluant une entente avec le plus grand nombre de provinces possible ou même avec toutes les provinces; il lui était cependant essentiel de conclure une entente avec le Québec. Sans une telle entente, le projet aurait été un succès partiel, de la même façon qu'une entente signée uniquement avec le Québec, étant donné l'apparence qu'une offre spéciale lui avait été faite. De plus, si Ottawa semblait prêt à faire de gros sacrifices pour répondre à ce qu'il considérait comme étant les revendications légitimes du Québec et des autres provinces, tel qu'on peut le voir dans l'offre du 30 mai, le gouvernement fédéral ne donnerait pas tout à n'importe quel prix. Certaines normes d'engagement devaient être respectées : les clients et les habitants devaient continuer de recevoir les services suivant certaines normes, un cadre d'imputabilité significatif concernant les résultats et les dépenses devrait être établi et les employés de DRHC transférés au secteur provincial devraient être traités « respectueusement et justement » quant au respect des postes, des pensions et des perspectives de carrière. Toutefois, il est des choses qu'Ottawa *n'*était *pas* prêt à léguer aux provinces, en particulier le contrôle des programmes d'emploi des jeunes. Il souhaitait aussi conserver la capacité d'intervenir dans des situations qu'on pourrait appeler des crises nationales : l'effondrement des pêcheries de l'est est un exemple récent d'une situation dans laquelle le gouvernement fédéral a joué un rôle direct et décisif en offrant un salaire et une aide à la formation aux travailleurs de la pêche qui avaient été licenciés.

La stratégie de négociation du gouvernement fédéral était de suivre un modèle bilatéral : négocier avec les provinces une par une et simultanément avec les dix provinces tout en accordant plus d'importance à amener certaines provinces à conclure une entente ou un ensemble

d'accords en premier. Tous au long du processus, le gouvernement fédéral est demeuré fidèle à sa stratégie et maintenu ses principes de base, comme le montre la proposition du 30 mai. D'entrée de jeu, certaines provinces ont bien essayé d'élargir la portée des discussions, en proposant de changer les transferts de fonds en transferts de points d'impôt, mais les négociateurs fédéraux ont refusé. Cette ligne de conduite a fait en sorte que tous les gouvernements ont fini par accepter le cadre de travail établi dans la proposition du 30 mai.

La principale stratégie qui a conduit à la déclaration du 30 mai avait été mise au point par un comité directeur spécial de la direction générale du DRHC à Ottawa. Composé principalement d'éléments de la direction des relations fédérales-provinciales de DRHC, le comité a oeuvré en étroite collaboration avec le ministre et le sous-ministre et avec les directions des ressources humaines et des finances de DRHC, tout en consultant régulièrement le Bureau du Conseil privé. Par contre, ce sont des hauts fonctionnaires des bureaux principaux régionaux qui (sauf dans le cas du Québec) menaient les négociations quotidiennes en général. Le sous-ministre avait en effet désigné, dans une lettre aux gouvernements provinciaux, le cadre supérieur régional comme « négociateur en chef » du gouvernement du Canada. D'un point de vue historique, le DRHC — comme son prédécesseur, Emploi et Immigration (EIC) — a toujours fait l'objet de gros mouvements de décentralisation. Non seulement le plus gros de ses activités se déroulent-elles à l'extérieur de la ville d'Ottawa, mais encore les bureaux principaux régionaux, de même que les cadres régionaux, jouissent-ils d'une grande autorité et de latitude quant à la mise en oeuvre des politiques. Les cadres supérieurs régionaux (niveau du SMA au Québec et en Ontario et niveau du directeur général dans les autres régions) entretiennent toujours de bonnes relations avec les autorités provinciales et avec le monde du gouvernement provincial. Dans la plupart des cas, les employés de DRHC en régions sont natifs de la province où ils travaillent ou y ont passé leur jeunesse. Il est ainsi tout à fait naturel que les négociations principales menées au nom de DRHC soient menées par le CÉR et son équipe. La principale exception à la règle a été le Québec, où l'on a négocié d'abord un accord de principe, puis un accord de mise en oeuvre. En plus du CÉR et d'un autre cadre de DRHC de Montréal, le sous-ministre et un autre cadre de la Direction des relations fédérales-provinciales de DRHC à Ottawa ont participé directement aux négociations de l'accord de principe. Toutefois, on a laissé au CÉR du Québec le soin de négocier l'accord de mise en oeuvre. Les Bureaux principaux régionaux jouaient donc un rôle déterminant dans les négociations et pouvaient influencer les résultats en vertu des différences de capacité et de préparation et grâce à leurs relations avec la province, et également en vertu de leurs propres objectifs et intérêts, qui n'étaient pas nécessairement les mêmes, ou encore en conservant ceux de l'administration centrale de DRHC.

Outre le ministre, le cabinet (et surtout les ministres du Québec) et le Premier ministre, on retrouvait à la table des négociations les députés, surtout des députés du parti au pouvoir, bien sûr. En temps habituel, les députés des deux partis en force à la Chambre des communes sont concernés par la mise en application des programmes du DRHC et participent aux principaux programmes de création d'emploi car le DRHC est vraiment le seul gros ministère (mis à part Revenu Canada) qui entre en contact de façon régulière avec les citoyens canadiens, que ce

soit par l'entremise de la Sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada ou des prestations d'assurance-emploi.

Les provinces avaient des objectifs qui variaient considérablement, tel qu'il a été dit plus haut. Celles qui préconisaient la déconcentration (représentées dans notre étude par le Québec, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick) aspiraient au contrôle total. Les autres, citées en exemple par Terre-Neuve, souhaitaient préserver le statu quo dans la mesure du possible, ce qui signifiait que le gouvernement fédéral continuait d'exécuter ses programmes et d'assumer ses responsabilités tout en conférant à la province plus d'influence sur la façon dont le statu quo était défini et mis en application. Les provinces ont dû faire face à beaucoup de difficultés dans la définition de leurs intérêts et objectifs et, par conséquent, dans le déroulement des négociations. Premièrement, les provinces n'avaient à peu près aucune expérience dans la création et l'exécution de programmes de développement du marché du travail, du moins pour un ensemble complet de programmes. Comme il a été dit au début, le développement du marché du travail exige beaucoup plus que la simple formation ou éducation de différentes catégories de participants au marché du travail. Parmi certaines des fonctions qui relèvent de ce domaine, notons la sélection, le counselling, la prévision, l'évaluation des besoins du marché du travail et le placement. Et si toutes les provinces possédaient des ministères responsables de l'éducation, du bien-être social et du développement économique, qui traitent de certains des sujets ci-dessus, pratiquement aucune province ne possédait l'organisation requise pour assurer toutes les fonctions du marché du travail de façon ordonnée.

Seul le Québec, avec sa Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), créée en 1992[29], était placé pour avancer que la province avait l'infrastructure nécessaire pour prendre en charge de nouvelles responsabilités de développement du marché du travail. Cette agence (la SQDM) a été fusionnée avec d'autres unités et a connu des problèmes après la prise en charge des nouvelles responsabilités. C'est le Nouveau-Brunswick, grâce à son ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, (ministère à la tête des négociations) qui était le mieux placé que toute autre province pour prendre des responsabilités du marché du travail. D'une façon générale, le Nouveau-Brunswick a toujours participé à des projets pilotes avec le DRHC dans des domaines comme l'assistance-travail, ce qui lui conférait de l'expérience dans des approches intégrées au marché du travail et aux questions touchant les ressources humaines en général. De plus, deux des hauts fonctionnaires de la province qui travaillaient au dossier des Accords de développement du marché du travail avaient déjà occupé des postes de cadres au DRHC. Toutefois, comme ailleurs, les mesures actives et les services connexes demanderaient la participation de plus d'un ministère. L'autre ministère important était le ministère du Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick, qui était responsable des programmes d'aide sociale de la province. La force principale qui a mené les propositions et qui a coordonné les activités des deux ministères principaux ainsi que d'autres éléments de la bureaucratie du Nouveau-Brunswick n'était nulle autre que le Premier ministre de la province en personne.

L'Alberta avait elle aussi deux ministères qui allaient participer à la gestion et à la mise en application des mesures actives : le *Department of Advanced Education and Career Development* et le *Department of Family and Social Services.* Le premier est devenu le principal ministère dans les négociations et puis dans l'exécution des programmes; au début cependant, une certaine tension animait les deux ministères. Les expériences menées conjointement entre le Canada et l'Alberta avaient donné l'occasion à la province d'acquérir de l'expérience et d'obtenir de l'information sur les conséquences de la prise en charge de nouvelles responsabilités. Le *Ministry of Intergovernmental and Aboriginal Affairs* de l'Alberta a aussi participé aux négociations dès le début en tant que coordonateur.

Le partage et les limites de la capacité totale de l'infrastructure au palier provincial ont eu de nombreuses répercussions. D'abord, nombre de provinces se sont rendu compte qu'elles ne disposaient pas d'une capacité suffisante en matière d'administration et d'élaboration de politiques pour se charger des mesures d'intervention directe. La prudence étant mère de sûreté, bien des provinces ont fait volte-face, l'offre intégrale étant une bouchée trop grosse à avaler, et ont ainsi descendu d'une marche pour examiner les possibilités qu'offrait la cogestion. Ensuite, dans bien des provinces, que ce soit dans la quête de la déconcentration ou de la cogestion, le fait que deux ou plus de deux ministères aient participé aux négociations (au début du moins) a rendu les choses plus difficiles quand est venu le temps de définir un ensemble d'objectifs précis et, par conséquent, une stratégie de négociation. Le fait que plus d'un ministère ait participé aux négociations signifiait également qu'un plus grand nombre de personnes siégeaient autour de la table, rendant ainsi le déroulement des négociations plus houleux.

Bref, les deux côtés (le provincial comme le fédéral) ont connu des restrictions internes ou intragouvernementales : au palier fédéral, le besoin de gérer les différents rôles et points de vue des membres du comité directeur du bureau principal national et des membres de l'équipe de négociations des bureaux principaux provinciaux; au palier provincial, le partage de la responsabilité du marché du travail entre les différents ministères et agences.

Les quatre provinces et bureaux principaux régionaux ont procédé différemment dans la conduite des négociations. Au Nouveau-Brunswick et en Alberta, les gouvernements fédéral et provinciaux ont formé des équipes de quatre ou cinq personnes des deux côtés; ces équipes étaient composées de hauts fonctionnaires provenant des secteurs appropriés. En Alberta, par exemple, l'équipe fédérale de quatre personnes était composée des cadres de la prestation des services, de la transition et de la mise en application. Fait significatif, dans ces deux provinces le cadre supérieur régional ne participait pas aux négociations quotidiennes, ni son homologue provincial. Au lieu de cela, on remettait au cadre supérieur régional un résumé des négociations de la semaine; il pouvait ensuite faire des suggestions ou donner des directives générales. Il ne communiquait avec son homologue provincial qu'en cas de blocage majeur empêchant la poursuite des négociations, par exemple; il voyait ensuite avec son homologue si quelque chose pouvait être fait pour régler le problème. En Alberta aussi on a utilisé le concept dit de « table unique »: tous les négociateurs siègent autour de la même table. Il est aussi possible

que certaines discussions aient eu lieu en tête-à-tête pour traiter des questions particulières ayant souvent trait à des questions de renseignement. Par ailleurs, il apparaît que dans d'autres provinces on ait fait plus grand usage des tables secondaires pour traiter de certains domaines, les transferts de ressources humaines par exemple.

À Terre-Neuve, contrairement à l'Alberta et au Nouveau-Brunswick, c'est le cadre supérieur régional lui-même qui prenait part aux négociations avec le gouvernement provincial; il était secondé presque en tout temps par un autre cadre supérieur de la région et était aidé de deux autres cadres. Le reste du personnel ne participait qu'aux négociations portant sur certaines questions. Le principal ministère de Terre-Neuve était le *Department of Human Resources and Employment,* dont le sous-ministre agissait également à titre de négociateur en chef. La façon dont les négociations allaient se dérouler au Québec avait été établie en grande partie en fonction de l'approche fondamentale aux relations entre les gouvernements fédéral et provincial; autrement dit, le Québec considère les relations entre les deux paliers de gouvernement principalement comme une relation de gouvernement à gouvernement, l'interaction se faisant à la plus haute instance plutôt qu'au niveau ministériel. Du côté du Québec, les négociations étaient donc menées par le sous-ministre à la sécurité sociale et le directeur de la SQDM, accompagné d'un haut fonctionnaire du conseil exécutif du Québec, la principale agence centrale qui appuie le cabinet, en plus d'un secrétaire provenant lui aussi du conseil exécutif. Du côté fédéral, les négociations étaient menées par le sous-ministre de DRHC, par un cadre du Bureau principal national, par le Directeur exécutif régional du Québec et par un fonctionnaire du bureau régional de DRHC du Québec. En outre, un groupe de cinq ou six « experts » travaillant en coulisses offrait un soutien direct, soit en effectuant des recherches ou en discutant de stratégies et de tactiques. Des représentants du BCP à Ottawa sont aussi intervenus à différentes étapes du processus. Selon le Premier ministre Bouchard, le Premier ministre Chrétien et lui-même ont établi l'entente dans une série de quatre conversations téléphoniques durant la semaine précédant la signature de l'accord de principe.[30]

Comme il a été dit plus haut, avec son offre « très originale », le ministre Young n'avait qu'une idée en tête : rapporter le plus possible en ne laissant rien au hasard. Par exemple, dans une lettre du sous-ministre envoyée à ses homologues provinciaux en date du 26 juin 1996, il était question des sommes détaillées qui étaient laissées à l'usage des provinces pour l'exécution des programmes de mesures actives; ces sommes étaient établies en fonction des budgets des années antérieures. En septembre, une lettre du même genre est arrivée, traitant cette fois des dépenses administratives. Dans la plupart des provinces, il était principalement question d'information dans les assemblées qui ont été tenues au cours de l'été; les employés de DRHC ont passé beaucoup de temps à décrire les programmes en question et à expliquer en quoi consistait la prise en charge de leurs activités et responsabilités. Ils ont également consacré beaucoup de temps à « élaborer les préambules et à décrire les termes sur papier », pour employer ici les paroles d'un fonctionnaire de DRHC de l'Alberta, ce qui prouve que de la méfiance et de l'incertitude se dégageaient des deux partis concernés. Pour gagner la confiance de l'Alberta, le DRHC a cru important de reconnaître certaines des valeurs fondamentales au gouvernement de la

province : l'Alberta ne voulait pas être traitée ou considérée comme un simple sous-traitant chargé d'exécuter les programmes fédéraux; elle souhaitait plutôt être traitée comme un gouvernement qui exerce son autorité légitime.

Cependant, à un moment donné, les négociations préliminaires ont pris fin et, à l'automne 1996, les négociations ont sérieusement commencé, au Nouveau-Brunswick et en Alberta du moins. Dans le cas des quatre provinces à l'étude, la question concernant le choix entre une entente axée sur la déconcentration ou la cogestion ne se posait pas du tout. Trois des quatre provinces avaient déjà choisi la déconcentration. Seule Terre-Neuve faisait montre d'hésitation mais avec l'arrivée de Brian Tobin à la tête du gouvernement, la province s'est définitivement tournée vers la cogestion. Le DRHC de Terre-Neuve encourageait également fortement la cogestion et il semble que, grâce à ses pourparlers avec les fonctionnaires provinciaux, il ait joué un rôle déterminant dans la prise de décision du gouvernement de Terre-Neuve. Les cadres de DRHC en Alberta savaient que cette province souhaitait en arriver à la déconcentration et ils croyaient que c'était là une ambition réalisable et, à condition que les employés du DRHC soient traités justement et que l'imputabilité soit respectée, ils s'engageaient à déployer leurs efforts afin d'aboutir à une conclusion en ce sens. Au Nouveau-Brunswick, les cadres de DRHC étaient indécis quant au désir que manifestait la province d'accepter toutes les clauses de l'offre; cette ambivalence était le fruit des doutes qui planaient sur la capacité de la province à assumer les nouvelles responsabilités. Le DRHC était néanmoins tout à fait prêt à négocier une entente juste et équitable axée sur la déconcentration et à faire preuve d'ouverture et de souplesse tout en tenant compte des besoins et des limites de la province.

Quant au Québec, des questions particulières ont été soulevées en ce qui a trait aux termes employés, aux procédures et aux principes compris dans la structure de toute entente pouvant faire l'objet d'une négociation. Premièrement, la province a insisté pour que les négociations soient menées en deux étapes : d'abord, la négociation d'une entente de principe, puis une entente sur la mise en application. Deuxièmement, le Québec a riposté très fort pour que l'entente ne fasse référence à aucune législation fédérale; la province craignant de devenir sujette à la législation fédérale en ce qui a trait à la formation et aux autres domaines. L'objectif du gouvernement fédéral était de s'assurer que ses intérêts ne seraient pas lésés; ces intérêts étant protégés par différentes lois, bien que le texte de l'accord ne fasse aucune référence directe à ces lois. Troisièmement, non seulement le Québec voulait-il que les principes soient décrits dans l'entente, mais encore insistait-il pour que ces principes soient définis dans les moindres détails. Par conséquent, les rôles respectifs de chacun des gouvernements ont été décrits consciencieusement et en détails dans l'entente qui a finalement été établie.

Une autre question pour laquelle le consentement du fédéral était important s'il souhaitait conclure une entente, avec le Québec comme avec les autres provinces, portait sur « l'égalité de traitement » ou la clause du « moi aussi ». Ainsi, tel qu'on le retrouve dans l'entente avec l'Alberta : « Si un territoire ou une province autre que l'Alberta négocie une entente sur le développement du marché du travail en se fondant sur l'offre du 30 mai 1996 et qu'une disposition

contenue dans cette entente accorde une plus grande faveur à ce territoire ou à cette province qu'une disposition contenue dans l'entente négociée avec l'Alberta, le Canada accepte, suite à la demande de l'Alberta, de rectifier cette entente afin d'accorder un traitement équivalent à l'Alberta. » [p.16] Les Accords de développement du marché du travail ont marqué des points supplémentaires en introduisant cette disposition qui donne aux provinces la chance de rouvrir leur entente pour obtenir les mêmes avantages accordés à une autre province dans des accords ultérieurs.

Cette clause était jugée essentielle, surtout pour une province « signataire précoce » comme l'Alberta, en ce qu'elle atténuait la crainte que les autres provinces puissent signer ultérieurement un accord plus profitable.

Les questions ayant été au cœur des négociations portant sur le contenu des programmes du marché du travail se résument en ces quelques lignes :

- Les ressources financières qui accompagnent les programmes d'Ottawa étaient prêtes à être injectées aux provinces dans les accords de déconcentration ou à être dépensées dans une province qui aurait choisi la cogestion;
- Les ressources financières injectées pour assurer le soutien administratif de secteurs provinciaux vers lesquels des employés de DRHC seront transférés;
- La durée de l'entente;
- La description des cinq mesures actives et la façon dont elles seraient interprétées et mises en application par les provinces acceptant un modèle de déconcentration;
- Les cadres d'imputabilité axés sur les « résultats » qu'Ottawa souhaitait imposer en ce qui concerne les programmes pris en charge par les provinces, y compris la vérification des dépenses;
- Le transfert d'employés de DRHC vers la fonction publique provinciale dans les provinces qui souhaitent conclure une entente axée sur la déconcentration et un traitement équitable accordé à ces employés;
- Le service à la clientèle, y compris la priorité accordée aux prestataires d'assurance-emploi et l'utilisation des deux langues officielles du Canada;
- Les moyens à utiliser et les marches à suivre (techniques et autres) lors du branchement du système d'information provincial avec le système fédéral et vice versa et les moyens à utiliser pour respecter les exigences de la législation relative à la protection de la vie privée des deux paliers de gouvernement.

Ces questions ont surgi au cours des négociations avec les quatre provinces, mais elles ont toutes été réglées avec plus ou moins de difficulté et ont posé des jalons plus ou moins déterminants selon la province. Nous présentons dans les pages suivantes un résumé des débats qui ont eu lieu autour des questions urgentes et sur la façon dont elles ont été réglées. Comme nous l'avons indiqué, quelques-unes de ces questions ont fait échouer les négociations.

Calendrier et transferts financiers

Dans le cas des quatre provinces, les discussions concernant le total des transferts d'argent (programmes et soutien administratif) ont été longues mais n'ont en aucun temps menacé de dégénérer. Le DRHC avait soigneusement préparé l'information concernant les dépenses actives passées consacrées au marché du travail; cette information avait été jointe à la lettre envoyée par le sous-ministre en réponse à l'offre du 30 mai. Ce document contenait de l'information sur la structure de la dépense pour chacune des provinces. Le tableau 1 (p. 49) contient cette information et le total pour toutes les provinces y figure aussi. Les tableaux 2 à 5 (p. 50-53) donnent des détails concernant chacune des quatre provinces à l'étude. Le tableau 6 (p. 54) détaille uniquement les coûts administratifs, soit essentiellement les coûts de personnel. Prenez note que la somme totale allouée pour les mesures du marché du travail indiquée au Tableau 1 est séparée en deux catégories : les fonds injectés aux provinces et aux territoires et les fonds gérés directement par Ottawa. La seconde catégorie comprend des volets tels que les « activités pancanadiennes », qui couvre des programmes ciblant la jeunesse; par exemple, des programmes dont Ottawa désirait garder le contrôle, car ils lui confèrent de la visibilité et de la notoriété aux yeux des Canadiens. Il est également important de noter que les fonds injectés aux provinces provenaient uniquement de la subvention accordée en vertu de la loi sur l'assurance-emploi, et pas seulement de la partie II de la subvention, qui est allouée pour les mesures actives. En fait, des fonds de la Partie I ont été transférés à la Partie II sous forme de « réinvestissement dans l'assurance-emploi ». Les fonds utilisés dans les programmes gérés par le gouvernement fédéral proviennent de la subvention de l'assurance-emploi mais aussi du Trésor, en ce qui concerne les activités pancanadiennes et le *Transitional Jobs Fund* (TJF) (fonds pour les emplois transitoires). Les provinces ont toutes insisté pour qu'Ottawa leur accorde le droit de piger dans ces fonds et, dans certains cas, qu'il leur cède la responsabilité de certains programmes inscrits à la rubrique « gérés par le fédéral ». Par exemple, Terre-Neuve souhaitait avoir un certain droit sur les dépenses faites par le TJF étant donné que Brian Tobin, ancien ministre du cabinet fédéral, avait déjà eu accès à certaines des subventions accordées au TJF avant de quitter la sphère de la politique fédérale et que, les élections provinciales approchant à grand pas, il lui serait utile de pouvoir dépenser dans la création d'emplois. Au Québec, de façon générale, la question a été réglée grâce à un compromis selon lequel les sous-ministres des deux parties étudieraient la question de chevauchement et de doublage en ce qui a trait aux programmes subventionnés par le Trésor.

Des débats ont également eu lieu autour des dépenses administratives et les positions étaient plus diversifiées. Dans certaines provinces, les bureaux principaux régionaux de DRHC avaient affecté de plus importantes ressources humaines à des activités comme le counselling et le placement, alors que d'autres bureaux régionaux s'étaient concentrés sur d'autres activités. Par contre, à Terre-Neuve, il est apparu que ce sont les bureaux principaux régionaux plutôt que le gouvernement provincial qui ont utilisé cet argument à l'égard des bureaux principaux nationaux, affirmant qu'ils avaient moins de postes ouverts dans la région. À la fin, on a inséré à l'accord Canada-Terre-Neuve une clause indiquant que cette question allait être examinée ultérieurement.

Pour l'ensemble des provinces, le calendrier était aussi important que les subventions, voire plus important encore. Essentiellement, toutes les provinces estimaient qu'un calendrier échelonné sur trois ans était trop court et que cette période devait plutôt servir de phase d'apprentissage ou d'expérimentation qui mènerait à une entente de nature plus permanente ou de durée indéterminée. Elles souhaitaient, à tout le moins, que les subventions soient garanties à plus long terme. Il faut se rappeler que ces négociations se déroulaient peu de temps après qu'Ottawa eut effectué des coupures sans précédent dans les paiements de transfert en vertu de l'Accord sur le financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada (qui ont tous deux été combinés en 1995 pour former le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux). De plus, on craignait qu'Ottawa décide de se dégager de responsabilités en les léguant aux provinces et de cesser d'accorder les subventions après trois ans, laissant les provinces face à la problématique suivante : financer ces programmes de leur propre poche ou tout simplement en cesser les activités. En d'autres termes, Ottawa devait composer avec un fort sentiment de méfiance. Le Québec est la province qui a fait le plus de pression, alléguant qu'on ne pouvait conclure un accord de durée déterminée étant donné que les ressources humaines avaient été transférées de façon permanente. En fin de compte, il a réussi à faire changer Ottawa en sa faveur, concluant l'entente suivante : l'entente est valable pour un nombre indéterminé d'années et pendant les trois premières années de l'entente, il y a garantie de subventions robustes; pendant les deux années suivantes, garantie de subventions s'élevant à un montant indéterminé mais n'étant pas inférieur à celui accordé dans la troisième année de l'entente. L'entente conclue avec le Québec spécifie également qu'elle peut être résiliée par l'une des deux parties mais pas avant la fin de la troisième année et suivant un avis de deux ans et seulement après la réalisation d'une analyse des « résultats obtenus » (clause 9.2). En vertu de la clause du « moi aussi », les provinces qui avaient déjà signé avant le Québec ont pu obtenir que leur entente soit admissible à une période de versements de fonds de cinq ans. Cependant, dans une démarche qualifiée de « préventive » par des fonctionnaires fédéraux, le ministre a écrit à toutes les autres provinces pour les informer de l'accord de cinq ans conclu avec le Québec et pour leur offrir les mêmes conditions.

Exécution des programmes

La question ici (qui, soit dit en passant, est devenue une source de discorde, surtout au Québec) était de savoir à quel point les provinces étaient prêtes à exécuter des programmes qui correspondaient à la description des cinq mesures actives. La plupart des provinces étaient d'accord pour au moins renommer ou réorganiser les activités de leurs programmes afin de répondre aux exigences du fédéral. Dans le cas du Québec, les choses se sont passées différemment, car la province voulait que les mesures d'intervention directe soient décrites non seulement en fonction des objectifs d'Ottawa, mais aussi des objectifs visés par les politiques québécoises en matière de main-d'oeuvre. Les deux parties se sont entendues sur les titres « i) préparation à l'emploi, ii) retour sur le marché du travail, iii) maintien de l'emploi, iv) création directe d'emplois » et v) stabilité de l'emploi (p.3 de l'entente de principe); elles représentent les

mesures actives d'emploi financées par la partie II de la subvention de l'assurance-emploi. Ailleurs dans l'entente, on parle des bénéfices d'emploi qui sont utilisés pour « les aider (les clients) à acquérir les compétences nécessaires à l'emploi », par exemple.

Cadre d'imputabilité

Le cadre d'imputabilité axé sur les résultats est une question épineuse qui a suscité de longues discussions, mais en aucun cas a-t-elle menacé de faire dégénérer les négociations. L'un des négociateurs de DRHC du Québec constate « qu'après coup, ce n'était pas si pénible que cela. ». D'un côté, un cadre d'imputabilité laissait entrevoir l'accroissement d'une intervention de l'État et de ses conditions; des dollars pour les programmes soumis à des conditions. D'un autre côté cependant, certaines des provinces plus conservatrices quand il s'agit de fiscalité, comme l'Alberta, étaient vendues à une gestion axée sur les résultats, à la reddition de comptes ainsi qu'aux démarches connexes, car elles visent toutes l'obtention de meilleurs résultats avec des moyens (dépenses) restreints. En principe, un gouvernement comme celui de l'Alberta n'était pas hostile à un régime de rapport et d'évaluation plus rigoureux de ses programmes et de leurs résultats. La question, pour des provinces comme l'Alberta, reposait sur la reddition de comptes, non pas à un autre gouvernement, mais aux citoyens. Ainsi, non seulement en Alberta mais dans nombre d'autres provinces, la question se résumait essentiellement au contrôle du processus d'évaluation des programmes et de la façon dont ce processus serait utilisé. Dans certaines autres provinces, Terre-Neuve par exemple, il y avait aussi de forts doutes sur la procédure fondamentale.

De nombreux volets du cadre d'imputabilité proposé par Ottawa ont influencé les négociations. Lorsque les mesures actives ont été créées, à l'époque du Fonds d'investissement en ressources humaines, on croyait que c'était le DRHC qui serait responsable de leur mise en application, de quelques-unes ou de toutes les cinq, et que c'était le HRDC et ses employés (plus particulièrement les directeurs des 100 nouveaux bureaux secondaires de DRHC) qui seraient responsables de la mise en application des clauses d'imputabilité. En effet, ces bureaux secondaires mettraient à exécution les programmes de mesures actives, concluraient des partenariats avec des groupes et des employeurs de la collectivité, etc. Les directeurs de DRHC seraient ensuite évalués en fonction du nombre de clients ciblés par les mesures actives qui auraient réussi à réintégrer le marché du travail et qui, par le fait même, ne représenteraient plus une bouche de plus à nourrir à même les fonds de la partie I de la subvention de l'assurance-emploi et qui seraient désormais à l'abri des précarités de l'économie comme les fermetures d'usines. En d'autres termes, les mesures d'imputabilité semblaient avoir été conçues à l'usage de DRHC. Dans la mesure où ces mesures et ces contrôles allaient être appliqués aux provinces, celles-ci n'allaient peut-être pas apprécier d'être considérées comme de simples succursales de DRHC. L'autre volet qui suscitait la controverse était le fait que la subvention allouée pour l'exécution des cinq mesures (jusqu'alors, l'argent provenait de la subvention prévue dans la partie I de la loi sur l'assurance-emploi) était désormais soumise à une vérification du vérificateur

général du Canada. Les provinces craignaient donc, pour deux raisons, de devenir des composantes d'un mécanisme dirigé par le gouvernement fédéral.

Premièrement, elles craignaient d'être soumises à une procédure de vérification vue comme étant non pas arbitraire mais imparfaite, et selon laquelle une pénalité financière est appliquée si les normes ne sont pas respectées.

Plus d'un gouvernement provincial a remarqué qu'il est très difficile de prouver qu'il existe un lien direct entre les dépenses reliées aux mesures actives, les variations du chômage et une réduction du pourcentage de prestataires d'assurance-emploi. C'est encore plus délicat lorsque ce genre de données est utilisé pour apporter des changements aux programmes ou aux dépenses sur une base annuelle. Il pourrait facilement y avoir, par exemple, un décalage de deux ans entre le moment où les changements sont apportés et l'aboutissement des résultats attendus sur le taux de chômage. Deuxièmement, il semblait inadmissible aux provinces que le vérificateur général du Canada vienne inspecter les comptes provinciaux, même pour des raisons symboliques.

On peut croire que le cadre d'imputabilité, tel qu'élaboré initialement, aurait été difficile à mettre en application, même au sein de DRHC. Cependant, au fil des discussions, les négociateurs de DRHC se sont tranquillement détachés de la première formulation, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils se soient détournés des objectifs ou de l'évaluation. Même les provinces s'accordaient pour dire que l'évaluation de la qualité quant à l'efficacité des programmes était très importante. La question était plutôt de savoir qui superviserait les procédures et qui aurait droit d'utilisation des résultats. Par exemple, le Québec affirmait que grâce à l'unité d'évaluation et de statistique de son ministère de la Solidarité sociale, il était tout à fait en mesure de mener ses évaluations lui-même. Finalement, les ententes signées par l'Alberta et le Nouveau-Brunswick contiennent des dispositions nommées « résultats attendus des mesures et des avantages provinciaux », « évaluation », « contrôle et évaluation » et « imputabilité financière ». Dans la disposition portant sur les résultats attendus, on retrouve une liste de critères servant d'indicateurs principaux calculant « le nombre de prestataires d'assurance-emploi actifs qui bénéficient des mesures et des avantages provinciaux » et « les économies réalisées sur la subvention de l'assurance-emploi ». (p.8) D'autres clauses traitent de l'établissement de mécanismes servant à « établir conjointement les objectifs de chaque année financière » et à « revoir et évaluer conjointement les résultats obtenus ». Dans la disposition portant sur l'évaluation, le Canada et la province ont convenu d' « élaborer et de mettre en application une procédure d'évaluation en deux temps » en formant un «comité conjoint d'évaluation » dont l'une des fonctions sera de déterminer les effets et conséquences des programmes mis en oeuvre par la province sur la durabilité de l'emploi, sur la collectivité et sur les recettes fiscales. On s'assure de l'imputabilité financière en exigeant des provinces qu'elles soumettent un état financier vérifié selon les principes comptables généralement reconnus, certifié par le vérificateur général de la province; les provinces doivent également présenter une déclaration du vérificateur général de la province attestant que tous les paiements reçus du gouvernement du Canada ont été payés suivant les frais d'administration encourus pendant l'année

financière. Ainsi, Ottawa élabore la procédure fondamentale servant à établir les indicateurs principaux et définit le modèle d'état financier vérifié à utiliser, alors qu'un comité conjoint s'assure que ces directives sont respectées en s'appuyant sur les mesures axées sur les résultats; sinon, c'est le vérificateur général provincial qui y voit, en s'appuyant sur les déclarations vérifiées et certifiées.

En ce qui a trait à l'entente conclue avec le Québec, la donnée d'ensemble qui traite des résultats et de l'évaluation ainsi que du critère de base utilisé ressemble beaucoup à celle de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, excepté qu'ici, il n'est pas question d'une évaluation conjointe, ni d'un processus de contrôle, ni d'établissement d'objectifs, sauf concernant le rôle du « Comité mixte Québec-Canada chargé de superviser l'Accord sur le marché du travail », qui « désignera des spécialistes » afin qu'ils poursuivent les discussions concernant l'établissement et la révision d'objectifs et la procédure d'évaluation. (pp. 8 et 9) Au contraire, selon l'accord de mise en oeuvre Canada-Québec, « le Québec devra se fixer des objectifs portant sur les résultats d'une année à la fois » (p.6) et « une procédure d'évaluation sera élaborée par le Québec.» (p.8) Parallèlement, le Canada aidera le Québec en lui donnant des « outils et des méthodes » et en lui autorisant l'accès à des « données pertinentes » afin de lui permettre « d'assumer ses responsabilités ». (p.7) En un mot, l'entente conclue entre le Québec et le Canada a été élaborée consciencieusement afin de laisser le Québec officiellement en charge du cadre d'imputabilité tout en accordant au Canada le droit de recevoir des rapports de façon régulière et en exigeant du Canada qu'il donne au Québec les outils et les données nécessaires. Le Vérificateur général du Québec devra faire une vérification annuelle en fonction de normes de vérification généralement admises sans toutefois exiger officiellement que cette vérification soit faite selon les normes du vérificateur général du Canada.

Quant à l'entente finale signée avec Terre-Neuve, elle comporte également une clause précisant que les deux parties ont convenu qu'il fallait établir un critère servant à évaluer l'efficacité des mesures actives et que les deux parties travailleront en collaboration à la mise en application d'une procédure d'évaluation en deux temps. La grande différence avec les autres ententes est la suivante : c'est Ottawa qui est responsable de la mise en oeuvre et de l'exécution des mesures et par le fait même, des « résultats ». Le gouvernement de Terre-Neuve a toutefois participé à l'élaboration de la procédure d'évaluation et à l'établissement du critère d'évaluation.

Il y a toutefois une lacune dans les ententes : toutes parlent de l'établissement conjoint d'objectifs ou, dans le cas du Québec, de discussions continues portant sur l'établissement. Par ailleurs, on ne souffle mot dans aucune des ententes de ce qu'il adviendrait d'une province qui n'atteindrait pas ses objectifs. Autrement dit, aucune sanction ou pénalité n'est prévue au cas où des programmes provinciaux n'atteindraient pas les objectifs qui ont été fixés pas les deux paliers de gouvernement. Le seul moyen d'imposer une sanction réside dans la transparence des rapports sur les résultats obtenus, soumis au parlement fédéral et, au terme des trois premières années, Ottawa pourrait demander une réduction des montants alloués ou un

changement dans les transferts accordés aux provinces. À part cela, tout ce qui est attendu des provinces est qu'elles entament des pourparlers avec le DRHC.

Transfert de ressources humaines

L'un des volets des Accords de développement du marché du travail le plus spectaculaire, mais non sans précédent, est le transfert d'un nombre important d'employés de DRHC vers le secteur public provincial dans les provinces ayant conclu une entente axée sur la déconcentration.[31] On a transféré entre 170 personnes (Nouveau-Brunswick), 204 employés (Alberta) et 1 084 personnes (Québec)[32]. Ce transfert de personnel était spectaculaire dans le sens où un grand nombre d'employés étaient concernés alors que très peu d'inquiétude était manifestée; il était sans précédent car jamais, du moins à l'extérieur du Québec, avait-on tenté de faire un transfert aussi massif, ce qui signifie que DRHC, les organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et les gestionnaires provinciaux ne pouvaient compter que sur une expérience très limitée pour s'attaquer aux difficultés et aux obstacles rencontrés. Pour bien des directeurs du DRHC des régions, la question du transfert des ressources humaines a été la question la plus épineuse.

Du point de vue des négociations, le problème, pour les deux parties, n'était pas tant le désaccord quant au besoin de réaliser ce transfert, étant donné que les provinces en question allaient prendre en charge les mesures actives et les autres services. Le problème en tant que tel est devenu une question interne ; Ottawa par exemple, devait garantir aux employés et aux syndicats du secteur public concernés qu'ils seraient traités justement en ce qui a trait aux pensions de retraite, au salaire, à l'ancienneté, etc.[33] De leur côté, les provinces devaient rassurer leurs employés du secteur public en leur confirmant que les nouveaux arrivants ne prendraient pas la place des travailleurs provinciaux et qu'ils ne recevraient pas de traitement de faveur. Les équipes de négociation de DRHC étaient également soucieuses du service à la clientèle, en ce qui concerne les services encore sous la responsabilité de DRHC mais dont les employés chargés de ces fonctions étaient partis à cause du transfert ou encore en ce qui concerne la continuité du service dans les cas où les employés et le service étaient désormais tous les deux sous autorité provinciale.

Les provinces étaient naturellement poussées à exiger une compensation financière pour les frais d'administration qu'engageraient les nouvelles responsabilités sans pour autant devoir prendre tous les employés de DRHC ou reliés au ministère. Les équipes de négociation de DRHC ont toutefois rapidement mis un terme à cette idée. Le DRHC du Nouveau-Brunswick s'est assuré que la province prenait l'entière responsabilité des employés concernés lorsqu'ils ont été transférés en deux groupes. L'autre question portait sur le nombre d'employés qui allaient devoir être transférés. Règle générale, les employés équivalent à temps plein (ETP) qui pourraient être transférés étaient ceux chargés de l'administration des mesures actives, du counselling et de la sélection. En fin de compte, le nombre d'employés transférés était considérablement inférieur à celui qu'on avait prévu au début; par ailleurs, la variété d'une province à l'autre était intéressante

car elle illustrait la différence dans l'organisation des bureaux régionaux des provinces, certaines provinces ayant choisi d'assigner plus de gens au counselling et aux services connexes et l'inverse tient également.

Le gros du travail résidait cependant dans l'accord des ententes collectives respectives et les différences de salaires et questions connexes (surtout pour une province moins bien nantie comme le Nouveau-Brunswick) rendaient difficile le transfert direct de beaucoup d'employés vers une autre instance. Dans bien des cas, les employés fédéraux obtenaient un salaire plus important que leurs homologues provinciaux. Au début, les syndicats du secteur public souhaitaient participer activement aux négociations mais les deux gouvernements ont décidé que leur présence ne convenait pas dans des négociations entre deux gouvernements. À bien des égards, la province était dans une situation difficile, car elle devait faire avec plusieurs syndicats, dont certains ont entrepris de s'opposer publiquement à l'entente en diffusant des annonces dans la presse et les stations de radio. Du côté du fédéral, les syndicats manifestaient eux aussi leur mécontentement, qui était quand même moins prononcé chez les employés de ce gouvernement. Les employés de DRHC de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick étaient peu enthousiastes au début mais ont finalement été satisfaits des ententes et des promesses qui leur étaient faites. Comme nous l'avons indiqué, au Nouveau-Brunswick, le transfert s'est fait en deux temps, l'organisation dans son entier étant régie par une Entente de transfert des employés très détaillée, qui assurait que les transferts financiers ne seraient pas exécutés avant le transfert des employés.

Que ce soit au Nouveau-Brunswick ou en Alberta, les gens de DRHC croyaient qu'il était important que le transfert des employés et les négociations entourant le transfert soient pris en main par les régions. En Alberta, par exemple, on a consacré beaucoup de temps à la communication avec les employés, leur donnant de l'information régulièrement sur le déroulement et la progression des négociations. Au dire des représentants des bureaux principaux régionaux de l'Alberta, il est peu probable que le même climat de confiance aurait régné si les négociations et les garanties avaient été conduites directement par Ottawa. Les importantes expériences de regroupement de services menées avec la province à Edmonton et à Calgary ont également aidé la province à dissiper l'incertitude vécue par les employés concernés et le transfert a ainsi été accepté sans trop de riposte. Le responsable de ces expériences de regroupement de services à DRHC a également participé aux négociations.

Le transfert des employés s'est déroulé de façon assez différente au Québec. La situation se résume au fait qu'un bon nombre d'employés de DRHC ne s'opposaient pas au transfert et que certains étaient même enthousiastes à l'idée d'aller travailler dans le secteur provincial et qu'ils appuyaient le principe d'autorité du Québec. De plus, plusieurs voyaient dans ce transfert la chance de participer à la construction d'une nouvelle organisation, et pour plusieurs, le traitement était alléchant. Les termes du transfert qui avaient été négociés pour eux étaient attirants et l'échelle salariale (et autres sujets du même ordre d'idée) de la fonction publique du Québec était plus élevée que celle des autres instances du Québec. La ministre de la fonction

publique, Louise Harel, a fait savoir ouvertement qu'elle estimait les employés de DRHC et qu'ils étaient les bienvenus au sein de la fonction publique. On peut certainement affirmer que, puisque la perspective d'un transfert vers la province faisait l'objet de discussions depuis quelques années, le déménagement des employés a mis fin à cette incertitude. En résumé, les employés concernés ont attendu longtemps, ils désiraient continuer à oeuvrer dans le domaine du développement du marché du travail, ils étaient prêts à contribuer à la création d'un nouvel organisme et, enfin, ils voyaient certains avantages financiers dans le transfert. Il restait encore beaucoup à faire au sujet de la classification des employés et des tâches connexes. Cependant, la question du transfert des employés ne constituait pas une importante cause de friction.

Service à la clientèle et langue de communication avec le public

La continuité des services à la clientèle était l'un des principes jugés importants dans les négociations. Il semble cependant que ce principe ait eu une signification différente dans les quatre juridictions. Pour certaines provinces, la continuité des services signifiait qu'il ne devait y avoir aucune interruption générale des services offerts aux clients, alors que pour d'autres, le principe rimait avec la continuité de la gestion des cas et pour d'autres encore, avec la conformation aux normes et standards de services déjà établis. Le souhait des cadres de DRHC et du gouvernement des quatre provinces était qu'il n'y ait aucune perturbation dans les services et qu'ils continuent d'être offerts suivant les mêmes grandes lignes. L'une des questions chaudes qui a failli semer la pagaille dans l'une des provinces était la langue de communication avec le public. Cette province, c'était le Québec. La question a été débattue pendant des semaines et a dû être traitée par la plus haute instance provinciale, c'est-à-dire le cabinet, et qui a été finalement négociée entre le Premier ministre Chrétien et son homologue, M. Bouchard. L'un des négociateurs de DRHC a remarqué que « la question ne porte pas sur ce qui devrait être fait mais bien sur la façon de réconcilier deux législatures différentes »; il s'agissait de « respecter l'autonomie et la juridiction ». Le Québec a refusé d'admettre l'autorité de la Loi sur les langues officielles en ce qui a trait à la mise en application des mesures prévues par la Partie II. En retour, Ottawa semblait peu enclin à accorder plus de légitimité à la Charte de la langue française qu'il ne fallait. La question a finalement été réglée; les ministres concernés des deux côtés ont soigneusement rédigé ensemble des lettres qui sont entrées dans l'entente de principe. En réalité, le Québec promettait que les clients anglophones recevraient de l'information, les services de counselling, de formation, etc. dans leur langue en vertu des dispositions de la Charte de la langue française; par ailleurs, il a été convenu que pour les besoins de la Loi sur les langues officielles, la « correspondance avec les sociétés de capitaux dont le siège social est au Québec » serait assurée par le Canada, mais seulement pour les fonctions déléguées, comme le placement et l'échange d'information et non pour les mesures d'intervention directe qui étaient transférées.

La question de la langue ne posait pas du tout problème au Nouveau-Brunswick, seule province officiellement bilingue du Canada et organisée de façon à pouvoir offrir les services et à exécuter les programmes efficacement dans les deux langues. Dans une certaine mesure,

l'Alberta a cédé sans riposter, se conformant à la demande d'Ottawa à ce sujet : « là où la demande sera forte », la province fournira les services et l'accès aux programmes dans les deux langues officielles en vertu des dispositions de la Loi sur les langues officielles, mais seulement en tant que « lignes directrices », avec l'aide de représentants des groupes linguistiques minoritaires de chaque localité. Les brochures et autres outils d'information sont déjà offerts dans les deux langues dans les centres « *Canada-Alberta Jobs* » gérés par le *Department of Advanced Education and Career Development.*

Mise en commun de l'information

La tâche la plus gargantuesque à laquelle Ottawa et les gouvernements des provinces devaient faire face était celle de relier les systèmes d'information des deux gouvernements. Ce n'est pas que la question allait soulever une tempête de protestations; il s'agissait plutôt de régler une foule de problèmes liés à des contraintes techniques et légales. Il fallait tenir compte de la différence entre les systèmes d'information non seulement entre les deux gouvernements mais également au sein des gouvernements même. Il fallait offrir un service sans faille et intégré aux clients; supposons, par exemple, que l'on veuille vérifier si un client qui touche des prestations d'aide sociale a le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi. Les fichiers de l'assurance-emploi et le dossier d'aide sociale du client doivent nécessairement être reliés, ou on doit du moins pouvoir consulter les deux en même temps. Le problème n'est pas seulement un problème technique; il peut relever de la loi qui porte sur la protection des renseignements personnels : cette loi peut interdire à un commis, même une personne travaillant pour le même gouvernement, par exemple, d'avoir accès à des renseignements sur un client qui a été initialement inscrit aux fichiers du gouvernement pour un motif différent du motif actuel. D'autres problèmes de connexion traitaient de la responsabilité de la cueillette et de l'entrée d'information sur le marché du travail pour le Service national d'emploi que les trois provinces concluant une entente axée sur la déconcentration assumeraient après la signature de l'entente.

Pour aider à résoudre le problème, Ottawa a débloqué des fonds pour chacune des trois provinces optant pour la déconcentration afin de défrayer les coûts encourus pour la mise à niveau et la connexion de leurs systèmes d'information. Chacune des ententes comprend une annexe détaillée décrivant l'information qui doit être mise en commun (numéros d'assurance sociale, prestations et réclamations enregistrées) ainsi que les procédures de divulgation et de la gestion de ce genre d'information (conditions d'application de la loi fédérale sur la vie privée et des lois provinciales du même ordre). Le DRHC et les ministères provinciaux similaires ont interprété le principe de mise en commun et de divulgation des renseignements sur les clients avec souplesse et latitude même. Selon des fonctionnaires de DRHC, si cette façon de faire risque d'être mise en doute (par les Commissaires à la protection de la vie privée, par exemple) une philosophie plus stricte et plus rigide à cet effet ferait de la mise en commun de l'information un projet pratiquement irréalisable. L'importance de l'échange de données et de la mise en commun de l'information ne réside pas uniquement dans le service à la clientèle (par lequel on s'assure que

les fonctionnaires provinciaux qui font l'élagage et la sélection des candidats éligibles à la formation aient accès aux bons registres de l'assurance-emploi) mais également dans la permission accordée au DRHC d'évaluer le taux de participation des prestataires d'assurance-emploi aux programmes gérés par les provinces et de réduire la fraude. Les provinces ont également intérêt à régler cette dernière question. Bref, la bonne volonté et l'intérêt manifestés des deux côtés durant les négociations ont permis de faire de la question sur la mise en commun de l'information une question beaucoup moins difficile à régler qu'on le craignait.

Cela ne signifie pas que la mise en relation de deux systèmes distincts et peut-être incompatibles ne posera pas de difficultés techniques — cela se produira sûrement —, mais on constate une volonté commune de les résoudre.

Temps

On peut qualifier les questions dont on a parlé plus haut de substantielles puisqu'elles traitent de sujets tels que le financement et la juridiction. Un grand nombre d'autres sujets ont également fait l'objet des négociations, des sujets qu'on pourrait qualifier de procédures car ils traitaient de la dynamique et du déroulement même des négociations. Le principal sujet de cette catégorie était le temps : qui serait le premier à signer? Cette question préoccupait et Ottawa, et les provinces. Il importait à Ottawa qu'une première entente soit signée, histoire de casser la glace. Cependant, la question était de savoir avec quelle province il allait signer. On a tôt fait de constater que l'Alberta et le Nouveau-Brunswick étaient les deux provinces qui avaient fait le plus de chemin depuis l'offre du fédéral et elles comprenaient ce qui était en jeu. Les bureaux principaux régionaux de ces provinces ont également joué un rôle déterminant dans le processus car ils dirigeaient les négociations et leurs responsabilités consistaient en partie à faire accélérer la province en l'aidant à déterminer ses exigences. Les expériences prolongées de regroupement de services menées en Alberta ont aidé les employés de DRHC de cette province à établir de bonnes relations et à donner le coup d'envoi aux négociations. Les expériences menées au Nouveau-Brunswick en collaboration avec la province pour réduire la dépendance à l'assistance sociale ont également aidé.

Ottawa considérait pour sa part que le mieux était de conclure une entente avec l'Alberta en premier lieu. Une première entente conclue avec le Nouveau-Brunswick était moins attrayante étant donné que son gouvernement était libéral et que le Premier ministre Young était originaire de cette province; la signature précoce avec le Nouveau-Brunswick aurait pu être perçue comme le fruit du favoritisme ou du moins, d'un acte prémédité. D'un autre côté, en signant avec l'Alberta, province qu'on perçoit comme un négociateur solide et sophistiqué et qu'on ne considère habituellement pas comme un allié d'Ottawa, les autres provinces seraient impressionnées. DRHC de l'Alberta était d'ailleurs prêt à ce que sa province soit la première à signer : ils travaillaient à quelque chose de déterminant et qui créerait un précédent. De plus, en signant en premier, l'Alberta pouvait régler les questions en obtenant ce qu'elle désirait plutôt que

de devoir se contenter de ce qui aurait été conclu avec d'autres provinces. Les employés de DRHC de l'Alberta y voyaient une excellente raison de faire progresser les négociations et la province semblait partager ce point de vue. L'Alberta a finalement signé son entente quelques jours avant le Nouveau-Brunswick en décembre 1996, un peu plus d'un an après le dépôt du projet de loi C-12.

Ottawa était d'accord pour que les ententes signées avec ces deux provinces servent de modèle aux autres provinces. De façon générale, le comité directeur du bureau principal national préconisait le modèle de déconcentration. Selon ses membres, le modèle de déconcentration était plus logique : il comportait des lignes de responsabilité plus claires malgré le fait que ceux qui étaient responsables de dispenser les services et qui étaient en charge des secteurs des services ministériels craignaient qu'il n'y ait une masse critique suffisante dans la province pour justifier le maintien de toutes les activités des centres de DRHC dans certaines régions.

Le cas de Terre-Neuve s'écarte du concept de déconcentration totale. La province a signé une entente de cogestion en mars 1997, entente qui était très différente de celle signée par l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Selon des fonctionnaires d'Ottawa, le comité directeur du bureau principal national était ouvert au choix des provinces (déconcentration ou cogestion) et, en septembre 1996, le ministre a dit à Brian Tobin qu'il était prêt à plier pour quelque chose d'un peu moins engageant que la déconcentration totale afin de faire accélérer les négociations. Cependant, les gens de DRHC de Terre-Neuve avaient le sentiment que certaines personnes à l'administration centrale préféraient la déconcentration à la cogestion et qu'en résistant, ils devenaient les pionniers de la cogestion, pas seulement pour Terre-Neuve mais pour d'autres provinces aussi. « En gros, nous avons pris les ententes de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, nous avons emprunté des formulations à la déconcentration et d'autres à la cogestion et nous sommes allés à Ottawa avec cette nouvelle formulation. » Ainsi, à la place des sections traitant de transfert des responsabilités et du personnel, l'entente de Terre-Neuve contient des termes qui définissent la cogestion, y compris l'organisation du comité de gestion, qui est composé d'un nombre égal de représentants de chaque partenaire, et celle des Comités régionaux de développement du marché du travail ainsi que les procédures de regroupement de services. L'annexe portant sur le regroupement des services est en fait l'une des annexes les plus volumineuses jointes à l'entente.

Le 21 avril 1997, après deux semaines de pourparlers sur la question épineuse de la langue, le Premier ministre Chrétien et son homologue provincial Bouchard ont signé une entente de principe. Cet événement a été suivi de sept mois de négociations « très intenses » sur les détails de mise en oeuvre. L'intensité des négociations ne tenait pas tellement des questions politiques mais plutôt du niveau de complexité et de détail en jeu. Contrairement aux négociations sur l'accord de principe, ces négociations ont été menées par un cadre supérieur de l'administration centrale régionale du Québec. En novembre 1997, les ministres Pettigrew et Harel, représentant respectivement Ottawa et le Québec, ont signé un accord d'exécution. Ainsi, contrairement aux ententes conclues avec les autres provinces, celle du Québec s'est faite en deux

étapes et décrivait dans les moindres détails les principes de l'entente en faisant toutefois le moins possible référence aux statuts et aux bases juridiques. L'accord d'exécution précisait dans les moindres détails ce qui devait être transféré, y compris le genre de matériel informatique et non seulement la surface de « l'aire de travail standard » (80 pi^2) mais également le genre et les dimensions du mobilier (par exemple, table de coin : 42 x 42 x 29).

Questions intragouvernementales

Comme il a été dit plus haut, certains des problèmes soulevés tenaient autant des relations au sein même du gouvernement fédéral ou provincial que des relations entre les deux paliers de gouvernement. Pour le gouvernement provincial, c'était souvent pour avoir fondu deux ministères ou plus ensemble, des ministères qui avaient des intérêts ou des responsabilités dans le domaine du développement du marché du travail. Pour le gouvernement fédéral, c'était les relations au sein de DRHC, entre les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national, entre les différents secteurs du bureau principal national ainsi qu'entre DRHC et les agences centrales, surtout le BCP, qui étaient les moins harmonieuses.

Nous ne possédons que très peu d'information concernant les différences et les problèmes que les gouvernements des provinces ont connus. À des degrés plus ou moins importants, toutes les provinces ont connu des problèmes avec le partage des responsabilités entre les différents ministères ou portefeuilles. Au moment où il prenait en charge de nouvelles responsabilités, le Québec se lançait dans une importante réorganisation qui allait rassembler la SQDM, qui avait été créée à titre d'agence indépendante, et le ministère de la Sécurité sociale pour former le nouveau ministère de la Solidarité sociale. Ces changements ont posé des difficultés tant à l'étape de la mise en oeuvre qu'à celle des négociations. Certains de ces problèmes sont élaborés sous la rubrique « résultats ».

Ayant eu la chance d'interviewer le personnel de DRHC du bureau principal national et celui des bureaux principaux régionaux des quatre provinces ainsi que celui du BCP, nous possédons de l'information concernant les problèmes intragouvernementaux qui ont surgi au sein du gouvernement fédéral, en particulier les problèmes opposant les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national. Ces désaccords portaient sur des questions aussi variées que le genre et le niveau de soutien apporté aux régions par le bureau principal national ou les différences fascinantes entre les intérêts et les perceptions du bureau principal national et les bureaux principaux régionaux.

De façon générale, les bureaux principaux régionaux des quatre provinces étaient satisfaits de l'aide que leur apportait le secteur fédéral-provincial de DRHC. Ce secteur était la force à la tête des négociations mais ces dernières étaient généralement menées par les régions, sauf au Québec, pour l'accord de principe; par ailleurs, la plupart des questions et parties importantes de l'entente requéraient le consentement du centre et, bien entendu, du ministre et du

Premier ministre. Si on pressentait que les négociations traînaient de la patte, on mettait de la pression sur les régions. Ottawa a reçu des éloges pour la rapidité et la perspicacité dont les responsables des finances fédérales ont fait preuve en produisant ou en réagençant l'information financière. Cette aide a permis de rendre la négociation entourant le transfert du financement avec les provinces beaucoup plus facile qu'elle ne l'eut été autrement. La question du transfert des ressources humaines était moins problématique; or les fonctionnaires de DRHC des régions trouvaient par moments qu'ils travaillaient dans une mer d'information et que les outils dont ils avaient besoin pour surmonter les obstacles (pension, ancienneté, etc.) étaient hors de portée; le secteur des ressources humaines de DRHC a été pointé du doigt comme étant en partie responsable de cette situation et, peut-être plus encore, le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, il convient de souligner que malgré le transfert d'employés de Revenu Canada au Québec au début des années 1990, dans le contexte de l'Accord sur l'harmonisation fiscale, la question des transferts de ressources humaines du fédéral vers le provincial demeure relativement nouvelle.

Des différences perceptibles ont pu être dénotées entre les régions et le bureau principal national. Il ne fait aucun doute que le personnel des bureaux principaux régionaux des quatre provinces croyait qu'à défaut de sa présence et de sa participation, il n'y aurait pas eu d'entente. Il semble que ces bureaux étaient les seuls à posséder les relations propices à une entente et à avoir la confiance des provinces, et qu'eux seuls saisissaient le sens véritable du pays et ce que les provinces étaient prêtes à accepter et quels étaient les véritables intérêts de la province. En revanche, les fonctionnaires d'Ottawa croyaient fermement que sans la pression qu'ils ont exercée sur les régions et sans la logique des propositions qu'ils avaient élaborées, les régions auraient vraisemblablement échoué. Les deux parties ont convenu qu'elles avaient besoin l'une de l'autre. Néanmoins, dans certains cas, les objectifs ont été interprétés de façons bien différentes. Par exemple, à Terre-Neuve, on croyait qu'Ottawa s'opposait à la cogestion; or de son côté, Ottawa avançait que si elle préconisait la déconcentration, elle n'a en aucun temps écarté la cogestion, surtout si le gouvernement provincial penchait pour cette option. Dans une plus faible mesure, ces questions ont également été soulevées par le DRHC au Nouveau-Brunswick. Par contre, à Terre-Neuve, plusieurs questions ont semé la controverse, que ce soit le fait qu'il n'y avait pas assez de postes ouverts à Terre-Neuve, le virement de subventions prévues par l'entente axée sur la déconcentration ou le fait d'être incompris en ce qui a trait à l'importance particulière du réseau de centres d'éducation populaire dans cette province par rapport aux autres. Les liens tissés entre les fonctionnaires de DRHC de Terre-Neuve et les fonctionnaires provinciaux étaient tellement étroits qu'il était difficile de faire la différence entre les objectifs de DRHC de Terre-Neuve et ceux du gouvernement provincial. À certains égards, il semble que les embûches rencontrées au cours des négociations n'aient pas eu lieu entre le gouvernement provincial et Ottawa, mais plutôt entre les fonctionnaires des bureaux principaux régionaux de Terre-Neuve et le bureau principal national de DRHC. Ces rapports ressemblent à celui décrit par Donald J. Savoie, à savoir le lien qui existait entre les fonctionnaires régionaux de l'ancien ministère de l'Expansion économique et régionale du Nouveau-Brunswick et les fonctionnaires du

gouvernement provincial qui avaient formé un groupe de politique assez uni, mais qui avait fini par être en désaccord avec les fonctionnaires et les politiciens d'Ottawa.[34]

Au Québec, de telles questions n'ont pas été soulevées, (enfin, pas avec les plus hauts fonctionnaires) les hauts fonctionnaires de Montréal ayant travaillé côte à côte avec le sous-ministre et en collaboration avec le personnel du Bureau du Conseil privé. On n'a trouvé dans aucune des trois autres provinces des liens aussi serrés que ceux qui se sont tissés entre les fonctionnaires de DRHC de Terre-Neuve. Paradoxalement, c'est à Terre-Neuve que les fonctionnaires des administrations centrales régionales affirmaient que l'un de leurs objectifs principaux était de conserver la plus forte présence fédérale alors que des tensions envenimaient les relations entre les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national.

On a dû faire face à des divergences d'opinion entre les différents secteurs du bureau principal national de DRHC : les personnes rattachées au secteur de la prestation de services et de l'assurance-emploi se souciaient naturellement des conséquences de la perte de personnel dans les régions sur le réseau des services à la clientèle et l'intégrité des politiques de développement du marché du travail de façon générale. De plus, le réseau de prestation des services avait connu des changements considérables au cours des deux années précédentes et les gestionnaires de cette direction ne voyaient pas d'un bon oeil la perspective de nouveaux changements et la possibilité d'une interruption des services. Toutefois, dès lors qu'il a été évident que le ministre et le ministère s'engageaient à tenir la promesse faite dans la déclaration du 30 mai et que les possibilités de parvenir à une entente alléchante étaient favorables, les directions ont apporté l'appui nécessaire; par exemple, ils ont aidé à déterminer le nombre d'employés équivalents à temps plein (ETP) qui participaient à la mise en application des mesures actives. Par ailleurs, si une certaine friction était apparue entre DRHC et le Bureau du Conseil privé un peu plus tôt à cause de la Revue de programmes par exemple, il semble que, selon les fonctionnaires de DRHC, le Bureau du Conseil privé ait apporté une aide précieuse aux Accords de développement du marché du travail, principalement en ce qui a trait aux négociations avec le Québec.

L'un des facteurs qui aurait pu avoir de graves conséquences sur les négociations mais qui n'a finalement eu presque aucun effet était la crainte qu'avaient les députés et des ministres fédéraux de perdre l'autorité sur des programmes mis en application dans leur comté ou leur province et sur lesquels ils avaient toujours eu de l'influence. En particulier du côté du gouvernement, les députés qui participaient à des caucus auraient pu réussir à empêcher le ministre de remettre les programmes fédéraux entre les mains des provinces. Les députés étaient certes préoccupés par les changements qui seraient apportés aux programmes de l'assurance-emploi, mais les changements dans la Partie I de la loi sur l'assurance-emploi étaient ce qu'ils appréhendaient le plus; on prévoyait d'importantes réductions des prestations accordées aux travailleurs à temps partiel et aux personnes ayant recours à l'assurance-emploi de façon répétée. On se préoccupait beaucoup moins des effets qu'auraient les changements apportés au volet de la Partie II portant sur les mesures actives. Autrement dit, la plupart des députés, (beaucoup d'entre

eux en étant à leur premier mandat en tant que députés) trop préoccupés par les changements apportés à la Partie I, n'ont pas pris le temps de réfléchir à ce que comportaient les changements qu'on proposait d'apporter aux mesures actives. Le secrétaire parlementaire pour DRHC, Robert Nault, a dirigé un comité consultatif de députés du gouvernement, qui a été informé en quelques occasions par des représentants de DRHC. Cependant, ce comité n'a pas joué un rôle décisif et, selon un fonctionnaire de DRHC, il est demeuré plutôt passif.

L'Ontario fait exception. Cette province portait — et porte encore — un intérêt beaucoup plus grand aux négociations bien que cet intérêt se soit manifesté après la signature du premier groupe d'ententes. Avec ses 101 députés au gouvernement, l'Ontario est un bon exemple de ce qu'il advient d'une question lorsque les députés sont à la fois nombreux et ont la situation en main. Cette province n'a toujours pas conclu d'Accord de développement du marché du travail, et une des principales raisons qui explique cette situation est l'entêtement du caucus libéral et de certains ministres libéraux déterminants à ne pas léguer des programmes portant sur l'emploi, la formation et autres sujets connexes au gouvernement d'une province qui, aux yeux de bien des députés, est l'antithèse des idéaux du Parti libéral. Par ailleurs, le ministre principal du Nouveau-Brunswick, Doug Young, également ministre de DRHC, travaillait à ce que le plus de provinces possible signent une entente en réponse à l'offre du 30 mai. Dans les autres provinces, les ministres fédéraux étaient informés séparément sur les négociations et l'entente proposée pour leur province mais, bien qu'ils aient exprimé leur mécontentement, ils n'ont pas rejeté les ententes proposées ni demandé de changements. Bref, s'il y avait eu plus de ministres ou de députés (surtout des députés expérimentés) dans ces provinces qui avaient été au courant de la question et préoccupés par cette question, les résultats auraient pu être différents. À la fin cependant, les députés n'ont pas joué de rôle déterminant dans l'élaboration des Accords de développement du marché du travail qui ont été signés.

On a constaté des retards dans les dernières étapes, lorsque les ententes provisoires de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick ont été soumises au Cabinet fédéral. Puisque le Cabinet n'avait pas participé directement à l'approbation de la proposition du 30 mai, à l'exception de ministres importants du Québec, les ententes provisoires ont soulevé beaucoup de questions. Cette situation a entraîné des retards et, à un moment donné, on a craint que les négociateurs fédéraux ne soient obligés de retourner vers les provinces qui demandaient des changements. Finalement, le Cabinet a approuvé les ententes sans modifications, après que les fonctionnaires du BCP eurent joué un rôle essentiel en veillant à ce que les précisions et les renseignements demandés par les membres du Cabinet leur soient fournis dans des délais très serrés.

Globalement, il importe de souligner que, malgré le fait que les négociations étaient principalement menées par des hauts fonctionnaires dans les deux parties, la plupart des fonctionnaires voyaient les négociations comme une procédure hautement politique. Et encore, la question, soulevée directement à cause de l'agitation entourant le référendum du Québec de 1995 était aussi importante pour les dirigeants politiques du gouvernement fédéral que pour ceux du Québec. Les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé ont suivi de près les négociations et les

députés du Cabinet du Premier ministre ont aussi exercé une attentive surveillance générale. Ottawa considérait l'opinion publique du Québec (surtout l'opinion reliée au consensus du Québec) comme étant cruciale. Des sondages étaient faits de façon continue auprès de personnages importants de Montréal afin d'évaluer l'ampleur de l'appui de la communauté québécoise aux propositions fédérales; on visait par ces sondages à élaborer une proposition que le PQ aurait beaucoup de mal à refuser, étant donné l'enthousiasme que manifesteraient pour cette offre d'autres groupes participant au consensus du Québec.

L'enceinte politique des autres provinces s'est également intéressée de près à cette question. Elle a été au cœur d'intenses pourparlers au cabinet de Terre-Neuve et le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, Frank McKenna, a débattu de la question directement avec le Premier ministre. Au Québec, le projet d'entente a suscité des discussions intenses et de l'opposition au Cabinet, jusqu'il soit décidé qu'« au chapitre du coût politique, il valait mieux accepter l'entente que de la rejeter »[35]. Si l'on ne tient pas compte du Québec, le climat politique dans son ensemble était important. Avant et juste après le référendum du Québec, il y avait de la bonne volonté dans l'air et le gouvernement semblait enclin à faire preuve de souplesse; c'est dans cette période que les Accords de développement du marché du travail ont été négociés. À la fin de 1996, cependant, le climat a commencé à changer et Ottawa adoptait la méthode dure dans ses pourparlers avec les provinces en général mais surtout avec le Québec. Ce changement d'attitude a été adopté par tous les députés présents à la Chambre des communes. Plus d'un fonctionnaire de DRHC a remarqué que s'il avait fallu que les négociations soient retardées, peu importe le nombre de jours, il est fort probable que plusieurs ententes, voire toutes les ententes, n'auraient pas été signées.

Résultats

En 1998, neuf des dix provinces avaient signé une entente, la Saskatchewan étant la dernière d'entre elles. Une entente avec l'Ontario n'avait toujours pas été conclue entre les parties. Les ententes signées avec l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec ont donné la note aux autres ententes. Les points saillants de ces quatre ententes (portée de l'entente, financement des programmes, visibilité fédérale, etc.) sont résumés dans l'Annexe 2. La description des volets de l'entente de principe avec le Québec n'est pas très précise, par contre l'accord d'exécution fournit de plus amples détails, du moins en ce qui a trait à la question du transfert des ressources humaines et les procédures de surveillance et de mise en application conjointes.

Il convient de résumer les divers facteurs mentionnés par les principaux participants pour tenter d'expliquer cette suite d'accords. Il est question d'abord et avant tout de l'ordre du jour des négociations avec le Québec. Le PQ et le Parti libéral demandaient depuis longtemps l'autorité sur la formation du marché du travail, secondés et encouragés par l'opinion générale du public. Si des discussions étaient incessamment en cours sur la possibilité de léguer

aux provinces certaines des mesures actives, (surtout depuis 1994, la question ayant été à l'ordre du jour de la Revue de programmes et de la revue de la sécurité sociale) l'élément déclencheur de l'accélération du processus de négociations était le référendum du Québec et le besoin manifeste de prouver aux Québécois que le fédéralisme était un système politique qui pouvait fonctionner. Pour démontrer cette hypothèse, il suffisait de répondre avec souplesse et enthousiasme aux revendications de longues dates du Québec. Pour tenir cette promesse, nombre de facteurs supplémentaires sont entrés en jeu : d'abord, le ministre de DRHC de l'époque, Doug Young, s'était fermement engagé à élaborer un ensemble de propositions qui allait non seulement répondre aux attentes des provinces, mais même les dépasser sous certains aspects, qui satisferait les demandes du Québec et des autres provinces tout en conservant un rôle à Ottawa dans certains secteurs qualifiés de « pan-canadiens » et tout en étant juste avec les employés de DRHC qui allaient devoir se diriger vers le secteur public provincial. Cet engagement ministériel se reflétait dans les changements organisationnels (ou peut-être coïncidait-il avec ces changements) qui avaient eu lieu au sein même de DRHC; de plus, le secteur de la politique et des relations entre les deux paliers de gouvernement avait un rapport hiérarchique direct avec le député et tous travaillaient à l'élaboration d'une offre qui conduirait à la signature d'une entente avec les provinces, en dépit de la crainte de la déconcentration ou de l'opposition à ce concept entretenue par certaines personnes du ministère. L'appui et les conseils du Bureau du Conseil privé semblaient essentiels pour en venir à une conclusion heureuse aux négociations, surtout dans le cas du Québec. Il ne fait aucun doute que le ministère avait un plan d'action qu'il entendait respecter, un plan qui était centré sur l'offre du 30 mai et qui a alors été mis en application par le secteur des relations entre les deux paliers de gouvernement. Le successeur de M. Young à DRHC, Pierre Pettigrew, s'est lui aussi engagé à mener à bien les négociations et, à ce chapitre, il a su contribuer à l'atteinte de cet objectif grâce à ses talents diplomatiques.

Le plus étonnant dans la façon de faire du fédéral, et qui a mené aux résultats que nous connaissons, c'est le fait qu'il ait mis ses cartes sur table dès le début du processus et que ce que ces cartes contenaient (l'offre) dépassait de beaucoup les attentes des provinces ou même ce qu'elles étaient en mesure d'accepter. Pour s'assurer du résultat, des ajustements ont été apportés aux grandes lignes, surtout en ce qui a trait au calendrier. Toutefois, la définition fondamentale des mesures actives et des allocations de financement initial de l'offre finale était très près de ce que contenait l'offre du 30 mai. Cette façon de faire optimale et transparente a contribué à construire un climat de confiance et a indubitablement réduit le temps qu'ont duré les négociations.

Les fonctionnaires de DRHC des régions, qui étaient au premier plan des négociations, ont également joué un rôle crucial; ils ont amené leurs homologues provinciaux à élaborer l'entente finale et à la faire accepter. La création d'un climat de confiance avec les provinces et à plus forte raison encore les négociations portant sur le transfert des ressources humaines avec les trois provinces ayant signé une entente axée sur la déconcentration auraient été impossibles à réaliser sans la participation des fonctionnaires régionaux. De plus, les bureaux principaux régionaux de Terre-Neuve ont, par leur simple participation à l'Accord de

développement du marché du travail, joué un rôle déterminant en dirigeant le gouvernement provincial vers le modèle de cogestion.

Enfin, il convient de souligner encore une fois que le climat politique général (qui a résulté en grande partie de la bonne volonté qui planait avant et après le référendum au Québec) est un facteur qui a du poids. Cependant, moins d'un an après le référendum, le fédéral s'est endurci et était moins enclin à faire des compromis, avec Québec comme avec les autres provinces. Ce changement d'attitude a pu être observé au cabinet comme au caucus tout comme avec le grand public de tout le Canada, à moins forte raison avec le public québécois.

Notre difficulté à joindre les fonctionnaires provinciaux explique que nous ne puissions en dire long sur les raisons qui ont amené les provinces à signer les ententes, qu'elles soient axées sur la déconcentration ou sur la cogestion. L'information obtenue de fonctionnaires fédéraux et de rapports de presse nous permettent d'avancer les motifs suivants. Pour une province comme Terre-Neuve, l'entente avait une signification éminente. Quoique la province ait été mécontente de la suppression progressive du financement pour les centres d'éducation populaire, la chance d'avoir une influence directe sur l'élaboration des mesures actives telles que mises en application était très attirante. Ce qui a influencé des provinces comme l'Alberta et le Nouveau-Brunswick dans leur prise de décision, c'était de pouvoir obtenir le contrôle sur des programmes qui, selon elles, relevaient de la compétence provinciale, ou que la province pourrait être plus apte à exécuter; le financement relatif à ces programmes les attirait également. La chance de pouvoir réduire la pression financière pesant sur leurs budgets de sécurité sociale en réussissant à inscrire des prestataires d'assurance sociale à des programmes de mesures actives financés par l'assurance-emploi peut être considérée comme un facteur, mais pas un facteur déterminant dans le choix du type d'entente. Les volets de l'entente portant sur la mise en commun de l'information étaient perçus comme préconisant une situation où tout le monde gagne car ils permettaient aux provinces comme au gouvernement fédéral de réduire la fraude et d'améliorer la qualité des services offerts. Le partage de l'autorité et des responsabilités des fonctions reliées au marché du travail d'un grand nombre de ministères provinciaux a assurément réduit l'efficacité des provinces dans la création d'une situation élaborée et les désavantage d'une quelconque façon. Un certain nombre de provinces, comme la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, et pas seulement Terre-Neuve, se sont détournées de la déconcentration pour embrasser la cogestion.

Le Québec a signé son entente de principe suite à de longs débats en cabinet et vraisemblablement après avoir revu toutes ses options de stratégie. Force est de constater que l'entente contenait des volets alléchants, notamment la disponibilité de cadres fédéraux formés et loyaux, désireux d'aller travailler dans la sphère provinciale pour se lancer dans la mise sur pied de nouvelles organisations qui serviraient à mettre en application les mesures actives sous l'autorité du Québec. Le Québec aura ainsi la chance de faire preuve de sa bonne volonté de prendre sous sa tutelle des employés fédéraux, promesse qu'il avait déjà faite, mais dans une plus grande proportion, et qu'il devrait respecter si jamais le projet de souveraineté du Québec se réalisait. À

la fin, le Québec ne pouvait tout simplement pas rejeter l'offre qui lui était faite; s'il l'avait rejetée, il aurait perdu de la crédibilité aux yeux d'importants secteurs de la collectivité québécoise. Le milieu des affaires et le monde de l'éducation se proposaient en faveur de l'offre et les médias du Québec en parlaient sur un ton positif. Sur le plan symbolique, il est difficile pour le gouvernement du Québec de prétendre qu'il a cédé uniquement aux seules pressions d'Ottawa.

La signature des Accords de développement du marché du travail ne représentait que les résultats immédiats. Tel que convenu dans les ententes, il restait beaucoup de points à discuter et à négocier comme, par exemple, la mise sur pied de procédures communes et l'établissement d'objectifs. De même, des problèmes imprévus dans des domaines comme le partage des données et le rattachement des systèmes d'information fédéraux et provinciaux pourraient retarder certains aspects de l'accord. Bien que des rapports préliminaires aient présenté les effets des mesures actives depuis qu'elles relèvent du gouvernement provincial, les prochaines années vont nous en apprendre davantage à ce sujet. Il est toutefois possible de rendre compte de l'opinion de ceux qui sont au front, c'est-à-dire les fonctionnaires de DRHC des régions; on peut séparer en deux catégories le degré de satisfaction du personnel de DRHC des régions : les fonctionnaires de DRHC de trois provinces se disaient plutôt heureux, alors que ceux d'une province affirmaient qu'ils auraient préféré que les choses tournent autrement.

À Terre-Neuve en particulier, le personnel des bureaux principaux régionaux et le gouvernement provincial semblaient satisfaits de leur principe de cogestion. Il est question dans l'entente d'un secrétariat dont les bureaux sont situés dans l'édifice de la confédération du gouvernement de Terre-Neuve; ce secrétariat assure les services de bureau du comité de gestion et des conseils régionaux.[36] Bien entendu, le DRHC est responsable de la mise en application des cinq mesures actives, mais le gouvernement de Terre-Neuve a droit de veto sur la façon dont il met les mesures en application grâce au conseil mixte de gestion et aux conseils régionaux. Les membres de la chambre d'assemblée de la province participent de près au travail des conseils régionaux. Quant à eux, les fonctionnaires de DRHC croient qu'ils ont largement contribué à conserver la présence et la visibilité du gouvernement fédéral et que, puisqu'ils travaillent en étroite collaboration avec les fonctionnaires provinciaux, ils sont très bien placés pour évaluer les besoins de la province et les problèmes qui y surviennent.

Les fonctionnaires de DRHC en Alberta voyaient d'un assez bon oeil le fonctionnement de l'ADMT et n'ont formulé aucune préoccupation quant à la qualité ou à la quantité d'information concernant l'exécution des mesures d'intervention directe. Ils avaient toutefois l'impression que l'administration centrale régionale de l'Alberta n'avait pas la capacité suffisante pour se charger des fonctions qui lui restait à assumer. Puisqu'ils conservaient la responsabilité des programmes pour les jeunes et les autochtones et des analyses sur les besoins du marché du travail albertain, ils ont fait valoir qu'ils manquaient maintenant d'effectifs, avec la perte de certains membres clés du personnel au profit de la province.

Au Québec, les cadres supérieurs de DRHC acceptaient plutôt bien l'accord de déconcentration. Les fonctionnaires fédéraux avaient pris une part active aux différents processus de mise en oeuvre de l'accord, surtout en raison des exigences détaillées précisées dans l'accord de mise en oeuvre. C'est pourquoi ils ont une bonne idée de la place qu'occupent les politiques et les programmes consacrés au marché du travail dans cette province. Des articles de journaux indiquent que les évaluations menées par la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Solidarité sociale montrent que la province éprouve des difficultés à élaborer les nouveaux programmes, ce qui s'explique en bonne part par la nécessité de fusionner pas moins de trois organismes.[37] De plus, le Québec s'efforce de mettre en place un mécanisme d'exécution très centralisé dans un domaine où DRHC a appliqué traditionnellement une approche décentralisée. En termes d'impacts, on constate une diminution dans la proportion de clients qui effectuent un retour réussi sur le marché du travail. Les médias rapportent qu'Emploi-Québec est incapable d'apporter le soutien financier à des clients dont les programmes de formation ont été approuvés.[38] Devant l'apparition de ces problèmes, des députés libéraux de l'Ontario allèguent que tout accord conclu avec l'Ontario devrait comporter des dispositions beaucoup plus strictes quant aux conditions et aux contrôles. Tout en reconnaissant que la création d'un nouvel organisme comme Emploi-Québec ne se fasse pas sans accrocs et que le Québec soit critiqué publiquement, les fonctionnaires de DHRC se sont dits satisfaits du fait que le Québec prend au sérieux le processus d'évaluation et ses résultats. De façon générale, DRHC semble satisfait de la relation de travail qu'il a établie avec le Québec et le Comité mixte dans la mise en oeuvre de l'accord sur le marché du travail.

Les fonctionnaires de DRHC du Nouveau-Brunswick sont moins enthousiastes : après avoir travaillé pendant un an selon les dispositions de la nouvelle organisation, ils ne savent plus trop si chacun des programmes a la portée qu'il devait avoir. Selon eux, une entente de cogestion leur aurait fourni beaucoup plus d'information et de pouvoir sur la façon dont les programmes étaient exécutés. Ils ont aussi exprimé qu'ils doutaient de la capacité du gouvernement du Nouveau-Brunswick à mettre en application les différentes mesures actives. Cette crainte venait du fait que deux ministères y participent, *Advanced Education and Labour* et *Human Resources Development* et que les liens et les relations entre les deux sont relativement difficiles. Ils ont remarqué, entre autres, que le Nouveau-Brunswick n'utilisait pas tout le financement qui lui était accordé et qu'il semblait éprouver des difficultés à choisir les clients et à les inscrire aux programmes et que le service n'était pas aussi solidement établi dans les régions rurales qu'il ne l'était avec DRHC. De plus, ils étaient déçus de la vérification très superficielle des dépenses faites à même les fonds de l'assurance-emploi, vérification faite par le vérificateur général de la province.

La question principale que se posent un grand nombre de fonctionnaires d'Ottawa et des régions est la mesure dans laquelle DRHC a conservé la capacité d'élaborer une stratégie du marché du travail nationale et intégrée. Cette question laisse supposer que DRHC n'a plus la masse critique requise en matière de savoir-faire, surtout sur le terrain, étant donné l'asymétrie des rôles de ses bureaux régionaux partout au Canada et le fait que ses pouvoirs ont été répartis

dans diverses compétences. La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, organisme consultatif fédéral (aboli au début de 1999), s'est dit d'avis que le transfert des responsabilités aux provinces a produit « un système inégal et inéquitable » pour les Canadiens.[39] Un fonctionnaire de DRHC affirmait qu'à tout le moins, Ottawa aurait pu y mettre un peu plus du sien pour s'assurer que les dispositions soient plus sévères et qu'elles soumettent les provinces à certaines normes de rendement. Du même souffle, il a reconnu qu'il aurait été difficile et hypocrite de demander aux provinces d'accepter de telles normes étant donné que le DRHC n'a lui-même jamais tenté de façon concrète de se soumettre à ce genre de normes ! Il apparaît donc que de plusieurs façons, le potentiel que possédaient le DRHC et ses prédécesseurs à un moment donné n'a jamais été pleinement exploité. C'est ce qu'il importera de se souvenir dans cinq ou dix ans, lorsque viendra le temps de voir si les promesses des Accords de développement du marché du travail ont porté fruit.

VII. Leçons à retenir en matière de gestion publique

Notre étude a voulu, en bonne part, examiner comment Ottawa et onze provinces et territoires ont pu négocier une série d'accords sur une question litigieuse et de longue date, c'est-à-dire les rôles respectifs des deux niveaux de gouvernement dans le domaine des programmes de développement du marché du travail. Cependant, il s'agit, avant tout, d'une étude de cas sur la gestion de la planification et de la négociation de changements apportés aux tâches et aux responsabilités intergouvernementales. Nous concluons donc en livrant notre interprétation des leçons qui peuvent être tirées de cette expérience en gestion publique. Nous reconnaissons, bien sûr, les limites d'une généralisation à partir d'un cas unique. Toutefois, il s'agit d'un cas significatif, si l'on considère que le gouvernement fédéral a été en mesure de conclure ces négociations sur une note généralement perçue comme positive.

À notre point de vue, six grandes leçons se dégagent de cette expérience. Le ministère chargé de négocier doit s'assurer des conditions suivantes :

- établir des relations verticales solides entre l'administration centrale du ministère et ses bureaux régionaux et locaux, étant donné que ces derniers vont vraisemblablement entretenir les liens les plus étroits avec leurs homologues provinciaux ;
- tisser des liens horizontaux solides entre les différents groupes fonctionnels à l'administration centrale, du fait que les accords intergouvernementaux sont invariablement multidimensionnels en ce qu'ils regroupent des enjeux de nature politique, des principes directeurs, des questions relevant des relations intergouvernementales, des aspects financiers et des questions liées aux ressources humaines ;
- l'administration centrale du ministère établit le cadre d'orientation, délègue les responsabilités des négociations aux intervenants sur le terrain, tout en informant la fonction responsable du processus afin de maintenir fermement le cap sur les objectifs visés ;

- les organismes centraux chargés des questions de politiques, des principes directeurs et de la gestion doivent participer pleinement au processus de façon à assurer une gestion coordonnée des questions pangouvernementales ;
- les bureaux régionaux doivent être suffisamment informés et conseillés de façon à ce qu'ils puissent reconnaître les moments où les dimensions politiques des négociations nécessitent l'attention des personnes habilitées à prendre les décisions sur le plan politique ;
- les questions concernant les ressources humaines doivent être examinées dès le début, afin qu'elles puissent être gérées comme des dimensions intégrales du processus de négociation ;
- il faut faire preuve du plus de transparence possible dans l'offre qui est faite à toutes les provinces, tout en prévoyant des ajustements ultérieurs afin d'assurer un traitement uniforme, le cas échéant.

À la lumière de la description du processus de négociation que nous avons livrée, ces leçons apparaissent simplement comme de bonnes règles de gestion. C'est effectivement le cas. Toutefois, nous devons garder en mémoire qu'entre autres choses (en plus de la chance), le succès ne dépend pas seulement de la reconnaissance des bonnes règles de gestion au début du processus, mais aussi de la volonté de les appliquer tout au long de ce qui peut s'avérer une démarche difficile à l'issue incertaine.

Notes

1. On trouvera une analyse détaillée et une évaluation plus précise des accords dans Thomas Klassen, « The Federal-Provincial Labour Market Development Agreements: Brave New Model of Collaboration? » dans H. Lazar and T. McIntosh (éd.) *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, 2000).

2. Ces facteurs sont parmi les premiers que Richard Simeon a identifiés, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1972).

3. J.S. Dupré, « The Workability of Executive Federalism in Canada, » in H. Bakvis and W. Chandler (eds.) *Federalism and the Role of the State* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), pp. 236-258.

4. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration: the Canada-New Brunswick General Development Agreement* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1981).

5. Pour en savoir davantage sur l'histoire de la contribution d'Ottawa au développement du marché du travail, voir John Hunter, *The Employment Challenge: Federal Employment Policies and Programs, 1900-1990* (Ottawa: Government of Canada, 1993).

6. Tiré de S. Dupré et al., *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario* (Toronto: University of Toronto Press 1973), p. 30.

7. Ibid., p. 15.

8. Tiré de la même source. p. 49.

9. Rodney Haddow, « Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment, » in F. Rocher and M. Smith (eds.) *New Trends in Canadian Federalism* (Peterborough, Ont: Broadview 1995), p. 343.

10. Pour obtenir plus de détails, voir le document de Peter Aucoin et Herman Bakvis : « Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada » *Canadian Public Administration* 36 (1993), 392-420.

11. La principale composante (85 % des équivalents temps plein (ETP) du nouveau ministère) de l'ancien ministère de l'Emploi et de l'Immigration, sans la Direction de l'immigration; suivait le volet de l'assistance sociale de Santé et Bien-être social Canada (10 % des ETP); le reste regroupait tout le personnel de Travail Canada et d'une partie du Secrétariat d'État et de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada.

12. P. Aucoin and D. J. Savoie (éds.) *Managing Strategic Change: learning From Program Review* (Ottawa: CCMD, 1998).

13. Herman Bakvis, «Shrinking the House of HRIF: Program Review and the Department of Human Resources Development, » dans G. Swimmer (éd.) *How Ottawa Spends,1996-97* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), p. 133-70.

14. H. Bakvis, «Getting the Giant to Kneel: A New Human Resources Delivery Network for Canada », dans R. Ford et D. Zussman (éds.) *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada* (Toronto: KPMG/IPAC, 1997), p. 154-71.

15. Voir sa Note du sous-ministre : Proposition fédérale sur le développement de la main-D'oeuvre (Ottawa, DRHC, juin 1994).

16. Herman Bakvis, «Shrinking the House of HRIF ».

17. Pierre April, « Bourbeau fait l'unanimité sur le rapatriement de tous les pouvoirs touchant la main-d'oeuvre » *Le Devoir*, 14 décembre 19900, A2.

18. Conseil des ministres sur la réforme et le renouvellement des politiques sociales, « Report to Premiers, » Décembre 1995, p. 10.

19. Ibid, p. 13.

20. Ibid, p. 15-16.

21. Ibid, p. 16.

22. Ibid, p. 15.

23. Cabinet du Premier ministre, *Communiqués*, « The Prime Minister Delivers on Referendum Commitments with Initiatives for Change, » 27 novembre 1995.

24. Développement des ressources humaines Canada, Communique de presse, « The Prime Minister Delivers on Referendum Commitments with Initiatives for Change », 27 novembre 1995.

25. Citée dans Rhéal Séguin, « Ottawa to get out of job training; Quebec unhappy with timetable », *Globe and Mail*, 24 février 1996, A4.

26. Edward Greenspon, «Young Pledges Move Out of Training », *Globe and Mail*, Toronto, 1er mars 1996, A4.

27. Développement des ressources humaines Canada, *Communiqués*, « Government of Canada Offers Provinces and Territories Responsibility for Active Employment Measures, » 30 mai 1996; Développement des ressources humaines Canada, « Getting Canadians Back to Work: A Proposal to Provinces and Territories for a New Partnership in the Labour Market », 30 mai 1996.

28. Judy M. Foote, ministre, Development and Rural Renewal, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, lettre à l'Honorable Douglas Young, ministre, Développement des ressources humaines, gouvernement du Canada, 11 septembre 1996.

29. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration*.

30. Edward Greenspon, « Quebec gets job-training role Ottawa cedes control », A7.

31. Le précédent a été établi par l'accord d'harmonisation fiscale entre Ottawa et Québec, par lequel le Québec se chargeait de l'administration de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), ce qui supposait le transfert d'une certaine partie de l'effectif de Revenu Canada à la fonction publique du Québec.

32. Dans le cas du Québec, le nombre final de personnes transférées se rapprochait davantage de 1 010.

33. Les assurances données par le fédéral à cet égard se fondaient sur la définition de ce qui constitue une « offre d'emploi raisonnable » aux termes de la Directive sur le réaménagement des effectifs. (Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, juillet 1996).

34. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration*.

35. Edward Greenspon, « Quebec gets job-training role Ottawa cedes control », A7.

36. www.gov.nf.ca/hre/wiconcert/Service.htm

37. « Les assistés sociaux sont les grands perdants », *Le Droit, 18 février* 1999, 2; voir aussi « La confusion règne à Emploi-Québec », *La Presse*, 19 février1999, A1, A2.

38. « Separatist cause damaged by crisis, PQ minister says », *Globe and Mail*, 20 août 1999.

39. Rapport préliminaire, cité dans le *Globe and Mail*, 26 novembre 1998, A4.

Tableau 1
Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000

Fonds / Année	1995-1996 M$	1996-1997 M$	1997-1998 M$	1998-1999 M$	1999-2000 M$
Fonds alloués aux provinces et aux territoires pour les mesures actives					
1. Développement de l'assurance-emploi (AE)	1 214	1 172	1 150	1 150	1 150
2. Réinvestissement dans l'AE	0	175	380	600	700
Total des sommes gérées par les provinces	1 214	1 347	1 530	1 750	1 850
3. Soutien au revenu pour les prestataires d'AE	500	500	500	500	500
4. Activités pancanadiennes	186	228	250	250	250
5. Fonds pour les emplois transitoires	0	60	140	100	0
Total des sommes gérées par le fédéral	186	288	390	350	250
TOTAL GÉNÉRAL	1 900	2 135	2 420	2 600	2 600

Source : Adapté de : Développement des ressources humaines Canada, annexe d'une lettre envoyée aux provinces par J.-J Noreau, sous-ministre, juin 1996.

Note : Les sommes inscrites sous la rubrique « activités pancanadiennes » comprennent les fonds alloués à l'échelle nationale. Les fonds alloués aux provinces ne comprennent pas les fonds supplémentaires qui ont été accordés pour compenser les frais d'administration des provinces ayant conclu une entente axée sur la déconcentration .

Tableau 2
Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi
En vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000
(milliers $)

ALBERTA

Fonds / Année	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Fonds maximums - programmes gérés par la province					
UPCA/Partie II (Base)	86 695	81 857	80 454	80 591	80 714
Réinvestissement	0	7 858	17 063	26 941	31 431
Total - fonds maximums pour les programmes gérés par la province	**86 695**	**89 715**	**97 517**	**107 532**	**112 145**
Partie I (admissibilité aux prestations)	36 821	36 821	36 821	36 821	36 821
Responsabilité pancanadiennes					
Soutien au revenu suivant les mesures actives					
Permanent	7 782	10 997	10 997	10 997	8 074
Transitoire	0	792	1 942	1 375	0
Total - responsabilités canadiennes	**7 782**	**11 789**	**12 939**	**12 372**	**8 074**
Total général	**131 298**	**138 325**	**147 277**	**156 725**	**157 040**

* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

** Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

Tableau 3
Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000 (milliers $)

TERRE-NEUVE

Fonds / Année	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Fonds maximums programmes gérés par la province					
Fonds gérés par la province programs**					
UPCA Partie II (Base)	49 458	51 676	51 121	51 504	51 849
Réinvestissement	0	15 988	34 716	54 815	63 950
Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province	**49 458**	**67 664**	**85 837**	**106 319**	**115 799**
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	26 059	26 059	26 059	26 059	26 059
Responsabilité spancanadiennes					
Permanent	2 270	16 076	16 076	16 076	2 340
Transitoire	0	9 198	22 560	15 966	0
Total B responsabilités pancanadiennes	**2 270**	**25 274**	**38 636**	**32 042**	**2 340**
Total général	**77 787**	**118 997**	**150 532**	**164 420**	**144 198**

* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

** Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

Tableau 4
Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi
en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000
(milliers $)

NOUVEAU-BRUNSWICK

Fonds / Année	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Fonds maximums programmes gérés par la province province programs**					
UPCA/Partie II (Base)	49 028	47 189	46 425	46 544	46 651
Réinvestissement	0	9 213	20 005	31 587	36 852
Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province	**49 028**	**56 402**	**66 430**	**78 131**	**83 503**
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	23 402	23 402	23 402	23 402	23 402
Responsabilités pancanadiennes					
Permanent	12 744	13 656	9 410	3 080	2 488
Transitoire	0	4 928	12 088	8 555	0
Total B responsabilités pancanadiennes	**12 744**	**18 584**	**21 498**	**11 635**	**2 488**
Total général	**85 174**	**98 388**	**111 330**	**113 168**	**109 393**

* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

** Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

Tableau 5
Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi
en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000
(milliers $)

QUÉBEC

Fonds / Année	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Fonds maximums programmes gérés par la province province programs**					
UPCAI Partie II (Base)	355 655	344 343	339 464	340 959	342 304
Réinvestissement	0	54 266	117 834	186 053	217 062
Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province	**355 655**	**398 609**	**457 298**	**527 012**	**559 366**
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	143 449	143 449	143 449	143 449	143 449
Responsabilités pancanadiennes					
Permanent	20 624	28 626	28 626	28 626	22 042
Transitoire	0	18,256	44,783	31,692	0
Total B responsabilités pancanadiennes	**20 624**	**46 882**	**73 409**	**60 318**	**22 042**
Total général	**519 728**	**588 940**	**674 156**	**730 779**	**724 857**

* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

** Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

Tableau 6
Prévision des ressources administratives liées à l'assurance-emploi en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail
en vigueur à partir de l'année 1997-1998

Fonds / Année	TN	NÉ	NB	IPE	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALTA	TNO	CB	YUK	TOTAL
Équivalents temps plein	177	196	170	49	1 084	1 007	118	114	204	24	470	7	3 620
Fonds d'exploitation (milliers $)	7 080	8 195	7 240	2 115	46 269	44 612	4 759	4 681	7 712	1 534	17 292	329	151 818
Avantages sociaux (milliers $)	1 115	1 254	1 142	338	7 286	6 721	735	717	1 202	224	2 819	52	23 605
Total des fonds disponibles	**8 195**	**9 449**	**8 382**	**2 453**	**53 555**	**51 333**	**5 494**	**5 398**	**8 914**	**1 758**	**20 111**	**381**	**175 423**
Aménagement (milliers $) (voir note 4 ci-dessous)	643	969	743	214	4 406	6 071	562	708	759	155	2 248	64	17542

(Le coût des locaux n'est pas compris dans le « *Sommes totales accordées* » ci-haut. Le montant des fonds qui seront effectivement transférés sera déterminé plus tard).

Notes :

1. Un Équivalent temps plein (ETP) est une unité de mesure des ressources humaines et fait référence à l'embauche d'une personne pour une durée d'un an ou l'équivalent. Les ETP comprennent le personnel employé à temps plein, de façon permanente ou temporaire, à temps partiel, le personnel saisonnier, les vacataires et les occasionnels. Conformément à l'offre présentée le 30 mai par le ministre Young, le chiffre inscrit dans la rubrique ETP ci-haut comprend le personnel chargé de la mise en application des dispositions de la partie II de la loi sur l'AE et le personnel du Service national d'emploi. De plus, la rubrique ETP comprend une partie de la gestion ministérielle locale et régionale et l'aide de l'administration centrale qui y est liée.
2. Le fonds d'exploitation comprend les ressources salariales et non salariales des ETP. La valeur des biens portables (mobilier et ordinateurs personnels) n'est pas comprise dans ces chiffres. Les biens portables devraient être transférés à chaque ETP auquel ils sont rattachés.
3. Les avantages sociaux comprennent les coûts que le gouvernement fédéral doit assumer pour soutenir le régime de retraite de la fonction publique, la part de l'employeur à la cotisation à la RRQ et au CRP, les prestations de décès ainsi que l'assurance pour les frais dentaires et l'assurance maladie. Le coût total des avantages sociaux représente 17% du coût salarial.
4. Les fonds d'aménagement reflètent une estimation des coûts reliés à un ETP en fonction des coûts de location de DRHC selon la province ou le territoire et conformément au plan de réduction. Les fonds en question qui seront injectés aux provinces et aux territoires sont liés à la suppression progressive des ententes de location existantes et seront débloqués lorsque les ententes actuelles n'auront plus cours.